Joaquim Modesto Pinto Júnior
Valdez Adriani Farias

Função Social da Propriedade

Dimensões ambiental e trabalhista

Joaquim Modesto Pinto Júnior
Valdez Adriani Farias

Função Social da Propriedade

Dimensões ambiental e trabalhista

PCT MDA/IICA - Participação Social

343.074 581
P659f

Pinto Júnior, Joaquim Modesto , Farias, Valdez Adriani. Função social da propriedade: dimensões ambiental e trabalhista. - Brasília: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2005.

56 p. : 29x21cm. - (Série Debate Nead, 2).
[Parecer técnico]

1. Reforma agrária. 2. Direito agrário. 3. Desapropriação de terras. 4. Preservação ambiental. 5. Economia rural. I. Pinto Júnior, Joaquim Modesto. II. Farias, Valdez Adriani. III. Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Sustentável. IV.Série.

A presente publicação da série **NEAD D*ebate*** tem por objetivo dar ciência à comunidade em geral, e em especial aos operadores jurídicos, da íntegra do Parecer Conjunto/CPALNP-CGAPJP/CJ/MDA/Nº 011/2004 (VAF/JMPJ), da Consultoria Jurídica do Ministério do Desenvolvimento Agrário (CJ/MDA), de autoria do Procurador Federal Valdez Adriani Farias e do Advogado da União Joaquim Modesto Pinto Júnior.

Referido Parecer, que encontra guarida no Decreto nº 5.035/04, que fixa a competência da CJ/MDA, órgão setorial da Advocacia-Geral da União (LC nº 73/93), foi elaborado não somente para preencher uma lacuna na orientação normativa acerca da matéria, mas também para atender recomendação do Tribunal de Contas da União, no sentido de que se confira *efetividade aos incisos* II *a* IV *do art*. 9º *da Lei nº* 8629/93 (Acórdão nº 557/2004 – TCU – Plenário).

A partir de uma interpretação sistemática da Constituição Federal de 1988, fazendo o cotejo com a legislação ordinária, referindo a melhor doutrina e invocando sinalizações da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, conclui o Parecer, em síntese, que a propriedade rural no Brasil, embora possa figurar como "produtiva" sob o ponto de vista economicista, é passível à desapropriação-sanção para fim de reforma agrária prevista no art. 184 da CF/88, se constatado o descumprimento das outras condicionantes da função social da propriedade previstas nos incisos II, III e IV do art. 186 da CF/88, quais sejam: utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente (inc. II), observância das disposições que regulam as relações de trabalho (inc. III) e exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores (inc. IV).

Antes do advento do Parecer Conjunto/CPALNP-CGAPJP/CJ/MDA/Nº 011/2004 (VAF/JMPJ) o Poder Executivo invocava, como fundamento da desapropriação-sanção, tão somente o fator produtividade (inciso I do

artigo 186 da CF/88), como se este se reduzisse apenas à mensuração do GUT (Grau de Utilização da Terra) e GEE (Grau de Eficiência na Exploração). Entretanto, conforme demonstra à saciedade o Parecer, a definição de propriedade produtiva, prevista no art. 6º da Lei nº 8.629/93, diz respeito, inclusive, aos aspectos ambientais, trabalhistas e de bem estar, enquanto indicadores da racionalidade da exploração, e, pois, da produtividade efetivamente tutelada pela lei, qual seja, a que resulta ser obtida mediante – simultâneo - equacionamento harmônico das variantes da função social.

Forçoso concluir que o Parecer objeto desta publicação se constitui em um instrumento que – a um só tempo – serve de subsídio à promoção da Reforma Agrária e à atuação preventiva na preservação do meio ambiente e na regulação das relações de trabalho no campo, de forma a dar efetividade às normas constitucionais relativas à reforma agrária e, em especial, aos fundamentos – também constitucionais - da cidadania, da dignidade da pessoa humana e dos valores sociais do trabalho.

Carlos Henrique Kaipper
Consultor Jurídico do Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA

Sumário

Sumário

Função Social da Propriedade
dimensões ambiental e trabalhista*

"*Não se interpreta a* Constituição *em tiras, aos pedaços.*" (GRAU, *Eros Roberto, in* A *ordem* Econômica *na* Constituição *de* 1988: *São Paulo,* RT, 1990, *p.* 181.)

EMENTA[1]

II PNRA - Plano Nacional de Reforma Agrária.Fixação de interpretação da Constituição e Leis relativas à desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária. Ausência de orientação normativa do Advogado-Geral da União. Considerações jurídicas sobre a função social da propriedade como elemento constitutivo do conceito jurídico de propriedade. O cumprimento da função social da propriedade privada como responsabilidade objetiva do titular desse direito. Das condicionantes da função social da propriedade. Função ambiental da propriedade. Doutrina das antinomias entre a norma do art. 185, II, e a norma do art. 186, ambas da CF/88. Critérios de superação propostos. Interpretação sistemática da Constituição. Doutrina da ponderação de valores principiológicos constitucionais. Métodos teleológico e sistemático de interpretação da Constituição. Reforma Agrária como imperativo decorrente da ordem constitucional positivada. Da exigência legal de racionalidade na exploração, contida na própria definição de propriedade produtiva, prevista no art. 6º da Lei nº 8.629/93. Racionalidade no sentido ambiental e social. Conceito

* Íntegra do PARECER CONJUNTO/CPALNP-CGAPJP/CJ/MDA/Nº 011/2004 (VAF/JMPJ) "Desapropriação para fins de reforma agrária - produtividade obtida mediante infração ou abuso nos incisos II, III e IV do art. 186 da Constituição Federal de 1988" (CGAPJP - Coordenação Geral Agrária, de Processos Judiciais e de Pesquisas Jurídicas; CPALNP - Coordenação de Processos Agrários, Legislação, Normas e Pesquisas Jurídicas).

1. Nenhum dos grifos, sublinhados e destaques das transcrições consta nos originais.

amplo de produtividade. Produtividade como conteúdo e continente da função social. Da competência autônoma da autarquia agrária para fiscalizar as manifestações objetivas do (des)cumprimento das condicionantes da função social. Da fiscalização pela própria autarquia, quando o descumprimento da função social seja objetivável por simples operação de conta e conferência. Preceitos decorrentes da Lei nº 8.629/93. Recomendações do TCU – Tribunal de Contas da União. Da função social da propriedade. Precedentes do Supremo Tribunal Federal sobre a temática. Inércia da autarquia agrária. Afronta ao texto constitucional por omissão. Necessidade de o órgão federal executor da reforma agrária elaborar, em conjunto com os demais órgãos competentes, norma técnica e adoção das demais medidas cabíveis, a fim de conferir efetividade aos incisos II a IV do art. 186 da CF/88. Conclusões e recomendações.

1 Contextualização

1. Nos termos do ***art. 7º, inciso* II**, ***da* Estrutura Regimental *do* MDA, *aprovada pelo* Decreto *nº* 5.033, *de 5 de abril de* 2004**[2], compete à Consultoria Jurídica, órgão setorial da Advocacia-Geral da União, fixar - na ausência de orientação normativa do Advogado-Geral da União - a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e dos demais atos normativos a serem uniformemente seguidos em suas áreas de atuação e coordenação. **O *mesmo artigo, no inciso* IV**, prevê que compete a esta Consultoria a elaboração de pareceres jurídicos sobre questões, dúvidas ou conflitos submetidos ao exame do Ministério[3].

2. A ser assim, ausente no âmbito da AGU posicionamento formal a respeito das variantes exegéticas sobre o que - por convenção - denominaremos "*funções ambiental e trabalhista da propriedade*", honrou-nos o Sr. Consultor Jurídico do MDA com a incumbência de formularmos proposta de entendimento oficial de Consultoria a respeito, porquanto, nos procedimentos administrativos tendentes à decretação de interesse social de imóveis rurais para fins de reforma agrária, postos à CONJUR para análise, verifica-se ser exclusivamente o fator produtividade ativado como fundamento das propostas de decretação, sempre à luz de sua inexistência se invocando a dissonância da situação de exploração do imóvel com o princípio constitucional da função social da propriedade, que por sua vez é focado apenas a partir da mensuração dos aspectos concernentes ao GUT (Grau de Utilização da Terra) e GEE (Grau de Eficiência na Exploração), embora em muitos casos mostre-se evidente o descumprimento de outros fatores condicionantes da função social.

3. Como referido, temos constatado que na prática administrativa todas as condicionantes da função social têm sido reduzidas à aferição de aspectos da produtivi-

2. Art. 7º: A Consultoria Jurídica, órgão setorial da Advocacia-Geral da União, compete: (...) II - fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e dos demais atos normativos a ser uniformemente seguida em suas áreas de atuação e coordenação, quando não houver orientação normativa do Advogado-Geral da União;

3. IV - elaborar, após manifestação da unidade jurídica do órgão ou entidade de origem, pareceres jurídicos sobre questões, dúvidas ou conflitos submetidos ao exame do Ministério.

dade, como se nessa dimensão se confundissem os conceitos de **exploração econômica** e de **exploração racional**, quando em nosso entendimento - conforme demonstraremos adiante – além de serem entre si distintos e até eventualmente antagônicos, o último (exploração racional) estaria contido na própria definição de **propriedade produtiva**, prevista no art. 6º da Lei nº 8.629/93, e diria respeito inclusive aos aspectos ambientais e trabalhistas, enquanto indicadores da racionalidade da exploração, e, pois, da produtividade efetivamente tutelada pela lei, qual seja, a que resulta ser obtida mediante – ***simultâneo***[4] - equacionamento harmônico de todas as variantes da função social .

4. Em razão disso, decorre a necessidade de orientações desta Consultoria, para que, quando for o caso, o órgão executor da reforma agrária possa fundar suas decisões em mais de uma condicionante da função social, quais sejam, I - aproveitamento racional e adequado; II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III – observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV – exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

5. Tais orientações mostram-se imprescindíveis, pois afastariam ocorrências de procedimentos administrativos anulados a fundamento de produtividade, devido ao fato de não haver o órgão agrário mantido a preocupação de aferir também os demais elementos da função social, ante cuja ausência a pretensão de desapropriação poderia manter-se. Vale dizer, a fiscalização do cumprimento da função social por parte da autarquia agrária passaria a ter mais eficácia e melhores resultados. Além disso, imóveis descumpridores de outros aspectos da função social, além dos relativos à produtividade, de enfoque meramente economicista, também ficariam sujeitos à sanção estatal, de forma a maximizar a efetivação das normas constitucionais.

6. Aliás, a adoção de medidas administrativas com vistas a conferir efetividade às normas constitucionais previstas no art. 186 da CF/88, e incisos II a IV do art. 9º, da Lei nº 8.629/93 é objeto de recomendação do TCU – Tribunal de Contas da União, constante no Acórdão nº 557/2004 – TCU – Plenário, relativamente ao Processo TC – 005.888/2003-0. Dentre as recomendações consta o seguinte: "9.4.4. *elabore norma técnica e adote as demais medidas cabíveis, com apoio do Ministério do Desenvolvimento Agrário e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente, a fim de conferir efetividade aos incisos II a IV do art. 9º, da Lei nº 8.629/93.*"

7. É a contextualização do tema. Passamos à análise.

4. Expressão reiteradamente evocada pela Constituição e pela lei, v.g. arts. 186 e 9º, respectivamente.

2 Análise

8. O debate sobre a reforma agrária tem sido acalorado e divide opiniões. Conseqüentemente, a divergência de entendimentos tem sido muito comum na interpretação das normas legais e constitucionais que regulam o tema.

9. Embora alguns vislumbrem a reforma agrária como fonte de discórdia social[5], a verdade é que estudos apresentados de forma rigorosa contribuem para compor um quadro de resultados bastante distinto daquele apresentado pelos que – precipitadamente - buscam desqualificar a experiência da reforma agrária. De fato, ao invés de discórdia, os resultados dessa importante política social têm feito com que mulheres e homens, na sua nova condição de assentados – e a partir de suas histórias pessoais – retomem trajetórias interrompidas e laços familiares, estabelecendo novos espaços de sociabilidade comunitária, e novas situações de inserção econômica, política e social[6].

10. No presente parecer pretendemos enfrentar objetivamente as seguintes questões:

a) possibilidade jurídica de submeter à desapropriação-sanção a propriedade que embora produtiva do ponto de vista economicista, afigure-se afastada das outras condicionantes da função social, arroladas no art. 186, II, III, IV da CF/88, (II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III – observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV – exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores);

b) a evidência de que a exigência da **exploração racional** estaria contida na própria definição de **propriedade produtiva**, prevista no art. 6º da Lei 8.629/93, dizendo respeito inclusive aos aspectos ambientais.

5. Wellington Pacheco Barros, *in* Curso de Direito Agrário, consignou que *"reforma agrária é uma verdadeira Eris, a deusa da discórdia"*.

6. Neste sentido recomenda-se leitura do trabalho realizado por Sérgio Leite e outros, editado pelo NEAD -Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento do MDA, denominado "Impactos dos Assentamentos. Um Estudo sobre o Meio Rural Brasileiro".

I. A função social da propriedade como elemento constitutivo do conceito jurídico de propriedade. O cumprimento da função social da propriedade privada como responsabilidade objetiva do titular desse direito.

11. A propriedade não é mais direito absoluto. Com efeito, embora parte da doutrina e jurisprudência, de forma totalmente contrária ao sistema posto, relute em negar proteção absoluta ao direito de propriedade, o fato é que o ordenamento constitucional e infraconstitucional prevêem que pesa sobre a propriedade uma hipoteca social[7].

12. Neste sentido, veja-se o que diz o direito positivado:

ART. 5º, XXIII DA CF/88 – "*a propriedade atenderá a sua função social;*"
ART. 186 DA CF/88 -
"Art. 186. A *função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos*":
I - *aproveitamento racional e adequado*;
II - *utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente*;
III - *observância das disposições que regulam as relações de trabalho*;
IV - *exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.*"".

ART 1.228 E §§ DO CC –

Art. 1.228. O *proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.*

§ 1º O *direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, à flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.*

§ 2º *São defesos os atos que não trazem ao proprietário qualquer comodidade, ou utilidade, e sejam animados pela intenção de prejudicar outrem.*

7. Veja-se a propósito decisão proferida pelo STF na **ADI nº 2.213** "*... O direito de propriedade não se reveste de caráter absoluto, eis que, sobre ele, pesa grave hipoteca social, a significar que, descumprida a função social que lhe é inerente (CF, art. 5º, XXIII), ...*"

§ 3º O *proprietário pode ser privado da coisa, nos casos de desapropriação, por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, bem como no de requisição, em caso de perigo público iminente.*

13. Como bem salientou *Domingos Sávio Dresch da Silveira*[8], talvez seja o momento de se afirmar o contrário. A propriedade tem algo de absoluto, algo de sagrado. E o sagrado, absoluto da propriedade é a sua função social, que constitui, em síntese, o seu perfil constitucional.

14. Para reforçar seu posicionamento, *Domingos* registra ter sido essa posição expressamente adotada por *José Afonso da Silva*, que entende ser a função social "*elemento da estrutura e do regime jurídico da propriedade*", impondo-lhe um "*novo conceito*"[9].

15. De forma mais contundente, *Eros Roberto Grau*, citado por *Domingos*, afirma que a propriedade que não cumpre a função social não existe, e, como conseqüência, não merece proteção, devendo ser objeto de perdimento, e não de desapropriação[10].

16. Na mesma linha, de forma incisiva, *Pietro Perlingieri*, também citado por *Domingos*, afirma que o proprietário "(...) *só recebeu do ordenamento jurídico aquele direito de propriedade, na medida em que respeite aquelas obrigações, na medida em que respeite a função social do direito de propriedade. Se o proprietário não cumpre e não se realiza a função social da propriedade, ele deixa de ser merecedor de tutela por parte do ordenamento jurídico, desaparece o direito de propriedade*". [11]

17. Então, independentemente da posição que se adotar, o fato é que sob o ordenamento vigente, a propriedade não é mais direito absoluto, e sobre ela está gravada naturalmente uma hipoteca social perpétua: o cumprimento da função social.

18. Ainda neste contexto, deve ser lembrado o entendimento de *Jacques Távora Alfonsin*, para quem parece claro ser de natureza objetiva a responsabilidade pelo cumprimento da função social do direito de propriedade privada, visto como responsabilidade do seu titular, e tendo em conta as diretrizes constitucionais que tanto para o

8. SILVEIRA, DOMINGOS SÁVIO DRESCH, A propriedade agrária e suas funções sociais, in Direito Agrário em Debate, pag. 13.

9. Diz o renomado constitucionalista: [...] ... a doutrina se tornara de tal modo confusa a respeito do tema, que acabara por admitir que a propriedade privada se configura sob dois aspectos: a) como direito civil subjetivo e b) como direito público subjetivo. Essa dicotomia fica superada com a concepção de que a função social é elemento da estrutura e do regime jurídico da propriedade; é, pois, princípio ordenador da propriedade privada; incide no conteúdo do direito de propriedade; impõe-lhe novo conceito", conforme se lê no Curso de Direito Constitucional Positivo. SP, RT, 6º edição, p.241. [...]

10. Textualmente, diz o referido autor: "[...] a propriedade dotada de função social, que não esteja a cumpri-la, já não será mais objeto de proteção jurídica. Ou seja, já não haverá mais fundamento jurídico a atribuir direito de propriedade ao titular do bem (propriedade) que não está a cumprir sua função social. Em outros termos, já não há mais, no caso, bem que possa, juridicamente, ser objeto de direito de propriedade (...) não há, na hipótese de propriedade que não cumpre sua função social "propriedade" desapropriável. Pois é evidente que só se pode desapropriar a propriedade; onde ela não existe, não há o que desapropriar" [...] (IN: A ordem econômica na Constituição de 1988 – interpretação e crítica. SP, RT, 1990, p. 316).

meio urbano, quanto para o meio rural, estão previstas para o gozo e exercício desse direito, atuando essa responsabilidade, seja para aferição dos efeitos jurídicos que dela se desencadeiam, no plano do direito material, seja para distribuição do ônus da prova, no plano do direito processual[12].

19. Por fim, a respeito da função social, César Fiúza[13], embora a admitindo apenas como fundamento de elementos da propriedade, e não ela mesma como elemento constitutivo da propriedade, documenta fascinante síntese entre o pensamento de Lèon Duguit e Alvino Lima, conforme reproduzidos na citação de SUSSEKIND:

> [...] A*rnaldo Sussekind lembra bem que "numa de suas notáveis conferências sobre a socialização do* Direito, *lembrou o insigne* Lèon Duguit *que à concepção moderna de liberdade não mais corresponde o direito de não fazer nada.* T*odo homem tem uma função social a cumprir e, por consequência, tem o dever social de desempenhá-la.* O *proprietário, ou melhor, o possuidor de uma riqueza tem, pelo fato de possuir essa riqueza, uma função social a cumprir; enquanto cumpre essa missão, seus atos de proprietário são protegidos'.* E *conclui: 'a intervenção dos governantes é legítima pra obrigá-lo a cumprir sua função social de proprietário, que consiste em assegurar o emprego das riquezas que possui conforme seu destino'.* A *nova ordem jurídica atingia, como se infere, os postulados básicos do sistema civil – liberdade individual, inviolabilidade do direito de propriedade, invulnerabilidade do contrato e responsabilidade subjetiva.* C*omo registrou* A*lvino* L*ima, 'procurando resguardar interesses coletivos, na verdade se defende os direitos de cada um na comunhão social; procurando restringir os direitos subjetivos amparados na igualdade formal, que é o apanágio dos mais fortes, no sentido de se defender a verdadeira igualdade, a concepção socializadora do* D*ireito faz obra do mais nobre e elevado individualismo.'* [...] [14]

II. Das condicionantes da função social da propriedade. Função ambiental da propriedade. Doutrina da antinomia entre a norma do art. 185, II, e a norma do art. 186. Critérios de superação. Interpretação sistemática da Constituição.

20. No tocante às condicionantes da função social da propriedade, as divergências são nítidas, para uns parecendo que função social da propriedade e produtividade seriam coisas distintas, e em razão disso somente seriam passíveis de desapropriação-sanção as áreas improdutivas do ponto de vista economicista. Para outros haveria a clara conclusão de que não poderia haver produtividade sem função social, porquanto seria a produtividade apenas uma das condicionantes da função social.

11. *Introduzione allá problmatica della "proprietá".* Camerino, 1970, p. 71.

12. ALFONSIN, Jacques Távora, *in* artigo intitulado *"A função social da cidade e da propriedade urbana como propriedades de funções".*

13. Novo Direito Civil – Curso Completo, 7º ed., Del Rey, 2002, p. 639.

14. No mesmo sentido, Hely Lopes Meirelles ("Direito Administrativo Brasileiro", 17ª Ed., Malheiros, p.502):

"Os fundamentos da intervenção na propriedade e atuação no domínio econômico repousam na necessidade de proteção do Estado aos interesses da comunidade. ***Os interesses coletivos representam* o direito do maior *número*** *e, por isso mesmo, quando em conflito com os interesses* ***individuais, estes cedem àqueles, em atenção ao direito da maioria, que é a base do regime democrático e do Direito Civil moderno."***

21. Em nosso ver, como bem observou Carlos Frederico Marés[15], a primeira interpretação atira às traças a definição escrita em ouro da função social da propriedade. Separar a idéia de função social da idéia de produtividade significaria desconsiderar toda a doutrina criada acerca da função social, e, ainda mais grave que isso, significaria reduzir o art. 186 da Constituição a retórica não escrita.

22. A segunda visão, à qual nos filiamos, está calcada em interpretação sistemática[16] da Constituição. Em tal abordagem, quando a constituição afirma ser insuscetível de desapropriação para fins de reforma agrária a propriedade produtiva, está elevando o conceito de produtividade à idéia de razão humana e social. Daí que não pode ser considerada produtiva uma propriedade que - ainda que gere lucros imediatos e imensos - não aproveite racional e adequadamente o solo e os recursos naturais, não proteja o meio ambiente, não observe as disposições que regulam as relações de trabalho, nem favoreça o bem estar dos trabalhadores e proprietários.

23. Neste entendimento, Marés[17] consignou que:

> [...] *a Constituição deixa entrevisto no parágrafo único do art. 185:"a lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará as normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social". Parece claro este dispositivo: a propriedade produtiva terá tratamento especial porque cumpre a função social, não porque produz lucro.*
>
> *Focalizemos mais de perto a questão da rentabilidade e da produtividade. A terra está destinada a dar frutos para todas as gerações, repetindo a produção de alimentos e outros bens, permanentemente. O seu esgotamento pode dar lucro imediato, mas liquida sua produtividade, quer dizer, a rentabilidade de um ano, o lucro do ano, pode ser o prejuízo do ano seguinte. E prejuízo aqui não apenas financeiro, mas traduzido em desertificação, que quer dizer fome, miséria e desabastecimento. É demasiado egoísmo imaginar que a produtividade como conceito constitucional queira dizer o lucro individual e imediato. Ao contrário, produtividade quer dizer capacidade de produção reiterada, o que significa, pelo menos, a conservação do solo e a proteção da natureza, isto é, o respeito ao que a Constituição chamou de meio ambiente ecologicamente equilibrado.*
>
> *Neste sentido, a interpretação do capítulo relativo à política agrícola e fundiária e da reforma agrária, especialmente dos artigos 185 e 186, combinados com o caráter emancipató-*

15. Reforma Agrária e Meio Ambiente. Documento Especial publicado pelo Instituto Socioambiental. Organizadores: Neide Esterci e Raul Silva Telles do Valle. Artigo publicado às fls. 39/50.

16. E aqui adotamos a preciosa lição de JUAREZ FREITAS, citado por INGO WOLFGANG SARLET, *in*, Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988, Editora Livraria do Advogado, pág. 83., no sentido de que **toda a interpretação ou é sistemática ou não é interpretação**.

17. Obra citada na nota 9, pág. 48.

rio e pluralista de toda a Constituição *nos leva à certeza de que protegida pela* Constituição *é a propriedade produtiva que cumpre sua função social, porque a que não a cumpre, por mais rentável que seja, não é produtiva em termos humanos e naturais*.[...].

24. Na verdade, uma das questões de fundo do tema, e que pretendemos enfrentar no presente parecer, diz respeito a um conflito que aparenta ocorrer dentro do texto constitucional, suscitado a partir do cotejo entre a norma do art. 185, II, e a do art. 186, a saber:

> "**Art. 185.** *São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária*:
> **I -** *a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra*;
> ***II - a propriedade produtiva.***
> ***Parágrafo único***. A *lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social.*
>
> ***Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:***
> **I -** *aproveitamento racional e adequado*;
> **II -** *utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente*;
> **III -** *observância das disposições que regulam as relações de trabalho*;
> **IV -** *exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores*."

25. Admitamos – ***ad argumentandum tantum*** - que o confronto entre a norma do art. 185, inciso II, e a que estabelece os requisitos para o cumprimento da função social da propriedade rural, previstos no art. 186, ambos da constituição, consistissem numa antinomia real, que não pudesse ser solucionada através dos critérios de hierarquia, cronologia e especificidade, usualmente utilizados para resolver antinomias aparentes[18].

26. De fato, nesse caso, nenhum desses critérios pareceria ser adequado para solucionar o conflito sugerido, pois as normas são da mesma hierarquia, mesma data e mesma especificidade. Necessário seria recorrer à interpretação sistemática[19], não se

18. BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro, "Função ambiental da propriedade e reforma agrária", in "Direito Agrário em Debate".

19. Roxana Cardoso Brasileiro Borges, no artigo referido na nota anterior, abordando tal assunto, cita Norberto Bobbio, para quem, [...] é pressuposto da atividade interpretativa considerar o ordenamento jurídico como um sistema, entendendo-se sistema como uma totalidade ordenada, ou seja, um conjunto de entes entre os quais existe uma certa ordem, ou seja, o relacionamento destes entes com o todo e a coerência entre si. Segundo Bobbio, a jurisprudência costuma entender como "interpretação sistemática" "aquela forma de interpretação que tira os seus argumentos do pressuposto de que as normas de um ordenamento, ou, mais exatamente, de uma parte do ordenamento (como o Direito privado, o Direito penal) constituam uma totalidade ordenada (mesmo que depois se deixe um pouco no vazio o que se deva entender com essa expressão), e, portanto, seja lícito esclarecer uma norma obscura ou diretamente integrar uma norma deficiente recorrendo ao chamado "espírito do sistema", mesmo indo contra aquilo que resultaria de uma interpretação meramente literal". Duas normas são incompatíveis quando não podem ser ambas verdadeiras. Em ocorrendo isso (antinomia), uma delas deve ser eliminada, ou ambas devem ser eliminadas, ou ambas devem ser conservadas. Neste último caso, demonstra-se a compatibilidade entre elas, eliminando-se a incompatibilidade. [...] (BOBBIO, Norberto. "Teoria do ordenamento jurídico". Brasília: Universidade de Brasília, 1996. pp.71-114.")

olvidando que o ordenamento jurídico deve ser considerado como um todo informado por princípios explícitos e implícitos, e que a integração isolada de uma norma pode deturpar seu verdadeiro significado, até mesmo podendo resultar num sentido que possa ir contra os fins da ordem jurídica.

27. Pois bem, a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária de imóveis rurais que não estejam cumprindo a função social é imperativo constitucional[20], decorrente do art. 184 da CF/88. Vale dizer, de acordo com o art. 186 da própria Constituição, o imóvel que **deverá** ser desapropriado e destinado para a reforma agrária será aquele que, em conjunto ou separadamente, não tenha aproveitamento racional e adequado, não apresente utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e nem preserve o meio ambiente, não observe as regulamentações trabalhistas, e cuja exploração não favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

28. Como poderia, então, o art. 185 da CF/88 ignorar tais disposições e autorizar a proteção de uma propriedade territorial rural que, embora sendo produtiva do ponto de vista economicista, desconsiderasse a legislação ambiental, a legislação trabalhista e existisse em desacordo com o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores?

29. De fato, a propriedade que atinja o Grau de Utilização da Terra (GUT) e o Grau de Eficiência na Exploração (GEE) atenderia apenas parte de um dos requisitos do art. 186 da Constituição Federal, assim como apenas parte de um dos requisitos do art. 9º da Lei nº 8.629/93. Portanto, é possível, aliás muito comum, que uma propriedade considerada produtiva não atenda sua função social plena, porquanto a função social da propriedade só é cumprida quando atendidas simultaneamente suas quatro condicionantes.

30. A redação do art. 9º da Lei nº 8.629/93, que regula os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, é expressa no sentido de que a função social é cumprida quando a propriedade rural atende, **simultaneamente,** os requisitos do ***aproveitamento*** racional e ***adequado***, ***utilização adequada*** dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; observância das disposições que regulam as relações de trabalho e exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

20. Neste sentido, entendendo a Reforma Agrária como imperativo constitucional, o Ex-Ministro Néri da Silveira, por ocasião do voto proferido no MS 22.591, assim manifestou-se: [...] Sabemos que, em todos os recantos do território nacional – e os juízes não podem ser insensíveis a esta realidade -, há uma grave crise em torno da terra; todos sabemos que a reforma agrária é um imperativo da Nação. Não me parece possível que o Poder Judiciário, - que estima e resguarda a propriedade, mas que não pode deixar de aplicar a Constituição, quando esta prevê a possibilidade da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, em se cuidando de propriedade com as características estabelecidas na Constituição e na Lei de regência reguladas, - deixe de ponderar essas formas de procedimento, em ordem a, em seu veredictum, tornar inviável a reforma agrária quando, assim, se tem como cabível.[...]

31. Analisando o confronto do art. 185, inciso II, com o art. 184, *caput*, e o art. 186, todos da CF/88, Marcelo Dias Varella[21] alerta que:

> [...] L*ogo, ao se considerar como princípio a suficiência apenas do primeiro requisito para o cumprimento da função social como excludente dos demais, conclui-se que os outros três incisos* (*art*. 186, II, III *e* IV) *não teriam qualquer utilidade, embora presentes no texto constitucional, não poderiam servir de critério para averiguação do cumprimento da função social da propriedade e por conseqüência da realização de desapropriações com fins de reforma agrária*.[...]

32. Com efeito, verificado o que seria a antinomia, partir-se-ia para a aplicação dos critérios antes aventados para solucioná-la. Assim, em se optando pela prevalência do art. 185, inciso II, o uso dessa técnica faria com que fossem anulados todo o art. 186 e o *caput* do art. 184 da Constituição Federal, conforme os critérios para solução de antinomias reais propostos por Bobbio.

33. Marcelo Dias Varella[22] é mais incisivo na crítica à interpretação que faz com que prevaleça o art. 185, inciso II:

> "[...] *seria necessário afirmar que o art*. 185, II, *tem preferência sobre o art*. 7º, *com todos os seus* 34 *incisos, que tratam dos direitos dos trabalhadores rurais, pois o proprietário que não cumpre com suas obrigações trabalhistas e, portanto, não efetiva a função social da propriedade* (*art*. 186, III), *não poderia ser punido com a desapropriação*. A*inda sob a mesma ótica, teria o inciso* II *do art*. 185 *preferência sobre o* Capítu*lo* VI, *que trata do meio ambiente* (*art*. 186, II). U*m absurdo*! [...]

34. Prosseguindo na busca de solução, como um outro critério proposto por B*obbio* para dirimir a antinomia seria a eliminação das normas do art. 185, inciso II, e do art. 186, a operacionalização do problema a partir das normas restantes na Constituição, permitiria verificar-se a persistência da proteção ao meio ambiente, às relações de trabalho e ao bem-estar social, em vários momentos, e não apenas no art. 186, devido à importância que o constituinte atribuiu a estes direitos. Vale dizer, não prevaleceria, pela interpretação através desse critério, a norma segundo a qual a propriedade produtiva estaria livre de cumprir sua função social.[23]

35. Mediante o último critério, ambas as normas seriam mantidas, mas resolver-se-ia a incompatibilidade entre elas, admitindo-se que a propriedade produtiva de

21. VARELLA, Marcelo Dias. "*Introdução ao direito à reforma agrária: o direito face aos novos conflitos sociais.*" São Paulo: LED, 1998. p.251.
22. VARELLA, Marcelo Dias. "*Introdução ao direito à reforma agrária: o direito face aos novos conflitos sociais.*" São Paulo: LED, 1998. p.253.
23. BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro, "*Função ambiental da propriedade e reforma agrária*", in "*Direito Agrário em Debate*", pag. 308.

que trata o art. 185, II, para cumprir a função social, deve obedecer aos demais requisitos previstos no art. 186.

36. Portanto, na pressuposição de existência de antinomia, esse último critério é o que atenderia, dentre outros princípios e regras interpretativas da unidade da constituição, o da máxima efetividade das normas constitucionais e o da força normativa da constituição. De fato, a doutrina constitucional, nacional e estrangeira, ao tratar de conflitos, colisões ou antinomias entre direitos e bens constitucionalmente protegidos, ensina que o intérprete[24] deve solucionar esse conflito compatibilizando as normas constitucionais, a fim de que todas tenham aplicabilidade. Canotilho[25], por exemplo, enumera diversos princípios e regras interpretativas das normas constitucionais, a saber:

> **- da unidade da constituição**: a interpretação constitucional deve ser realizada de maneira a evitar contradições entre suas normas;
>
> **- do efeito integrador**: na resolução dos problemas jurídico-constitucionais, deverá ser dada maior primazia aos critérios favorecedores da integração política e social, bem como ao reforço da unidade política;
>
>
>
> **- da máxima efetividade ou da eficiência**: a uma norma constitucional deve ser atribuído o sentido que maior eficácia lhe conceda;
>
> **- da justeza ou da conformidade funcional**: os órgãos encarregados da interpretação da norma constitucional não poderão chegar a uma posição que subverta, altere ou perturbe o esquema organizatório-funcional constitucionalmente estabelecido pelo legislador constituinte originário;
>
> **- da concordância prática ou da harmonização**: exige-se a coordenação e combinação dos bens jurídicos em conflito, de forma a evitar o sacrifício total de uns em relação aos outros;
>
> **- da força normativa da constituição**: entre as interpretações possíveis, deve ser adotada aquela que garanta maior eficácia, aplicabilidade e permanência das normas constitucionais.

37. Alexandre Moraes[26] complementa estes princípios, citando algumas regras propostas por Jorge Miranda:

24. A palavra intérprete, segundo Fernando Coelho, *in "Lógica jurídica e interpretação das leis"*, pág. 182, [...] *tem origem latina – interpres – que designava aquele que descobria o futuro nas entranhas das vítimas. Tirar das entranhas ou desentranhar era, portanto, o atributo do interpres, de que deriva para a palavra interpretar com o significado específico de desentranhar o próprio sentido das palavras da lei, deixando implícito que a tradução do verdadeiro sentido da lei é algo bem guardado, entranhado, portanto, em sua própria essência [...]*.

25. Citado por Alexandre de Moraes, *in "Direito Constitucional"* , pág. 42.

26. Moraes, Alexandre, *in "Direito Constitucional"* , pág. 43.

- a contradição dos princípios deve ser superada, ou por meio da redução proporcional do âmbito de alcance de cada um deles, ou, em alguns casos, mediante a preferência ou a prioridade de certos princípios;

- deve ser fixada a premissa de que todas as normas constitucionais desempenham uma função útil no ordenamento, sendo vedada a interpretação que lhe suprima ou diminua a finalidade;

- os preceitos constitucionais deverão ser interpretados tanto explícitamente quanto implícitamente, a fim de colher-se seu verdadeiro significado.

38. Portanto, interpretando a Constituição à luz desses princípios, resta claro que deve necessariamente sofrer a desapropriação a propriedade cuja exploração não respeite a vocação natural da terra, degradando o seu potencial produtivo, que não mantenha as características próprias do meio natural, que agrida a qualidade dos recursos ambientais, não contribuindo para a manutenção do equilíbrio ecológico da propriedade, que desrespeite as relações de trabalho, que não seja adequada à saúde e à qualidade de vida dos que nela laboram e das comunidades vizinhas.

39. É em razão disso, que Paulo Roberto Lyrio Pimenta[27] afirma que "*a exploração da propriedade agrária, causando danos ao meio ambiente, implicará no descumprimento da sua função social, dando ensejo à desapropriação por interesse social*". E mais adiante: "*o meio ambiente é um ataque muito sério à destinação econômica da terra, que tem sua capacidade produtiva diminuída, e, o mais grave, é a lesão ao próprio direito à saúde, que todo o ser humano tem*".[28]

40. Uma das condicionantes da função social – a produtividade – deve ser alcançada mantendo-se o equilíbrio ecológico, pois a produtividade não pode ser compreendida e absorvida sem a atenção que merece a proteção ao meio ambiente. Vale dizer, a propriedade produtiva não deve degradar o meio ambiente em nome da produção.

41. Por fim, como bem observou Roxana Cardoso Brasileiro Borba, a propriedade que mesmo produtiva desrespeita as normas de direito ambiental e agrário, de forma a ameaçar gravemente o meio ambiente, impõe seja desapropriada, para que se assegure a preservação dos recursos naturais, o equilíbrio ecológico e a manutenção da vida humana, que se sustentam justamente sobre o meio ambiente que está sendo destruído[29].

27. PIMENTA, Paulo Roberto Lyrio. "*A função social da propriedade agrária e os interesses difusos*". *In*: PIMENTA, Paulo Roberto Lyrio e DIAS, Sérgio Novaes. Revista dos Mestrandos em Direito Econômico da UFBA. Salvador: UFBA, 1995. p. 174.

28. PIMENTA, P. R. L. Ob. Cit., p. 169.

29. BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro, *"Função ambiental da propriedade e reforma agrária.", in "Direito Agrário em Debate"*, pag. 310.

III. Função social da propriedade x Produtividade. Continente e conteúdo. A questão do abuso de direito. Uma demonstração a partir da dogmática positivada.

42. Como já referimos, deve necessariamente sofrer a desapropriação a propriedade cuja exploração não respeite a vocação natural da terra, degradando o seu potencial produtivo, a que não mantenha as características próprias do meio natural, a que agrida a qualidade dos recursos ambientais, não contribuindo para a manutenção do equilíbrio ecológico da propriedade, a que desrespeite as relações de trabalho, e a que seja inadequada à saúde e à qualidade de vida dos que nela laboram e das comunidades vizinhas.

43. Também como já referimos, uma das condicionantes da função social – a produtividade – deve ser alcançada mantendo-se o equilíbrio ecológico, pois a produtividade não pode ser compreendida e absorvida sem a atenção que merece a proteção ao meio ambiente. Vale dizer, a propriedade produtiva não deve degradar o meio ambiente em nome da produção. A produtividade para ser considerada deve ser obtida mediante exploração racional. Daí, em nosso ver, o porquê da racionalidade ambiental estar contida no conceito de propriedade produtiva.

44. Em razão disso, ousaremos discordar de alguns defensores da corrente autonomista da produtividade. Talvez em função do acirrado debate, alguns defensores de ambas as correntes tenham trilhado caminhos equivocados, porquanto uns e outros defendem que todas as regras infraconstitucionais que regulam o art. 185 referem-se a uma produtividade econômica, como pura rentabilidade, de uma maneira puramente economicista, desvinculando a produtividade da função social que deve ter a propriedade. **Não é o que ocorre, como passaremos a demonstrar.**

45. Para fazê-lo, inicialmente ressaltamos que o art. 184 da CF/88 diz competir à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, **o imóvel rural que não esteja cumprindo sua *função social*.**

46. Em contraponto, o art. 185 da CF/88 diz ser insuscetível de desapropriação para fins de reforma agrária ***a propriedade produtiva.***

47. Como visto, numa abordagem exegética convencional, pareceria avultar uma aparente antinomia entre esses comandos constitucionais[30], posto que enquanto o art. 184

30. Nosso entendimento é o de não haver antinomia, nem real, nem aparente, porquanto a admissão de uma ou outra contingenciaria o intérprete à negação absoluta de um ou outro dos artigos, e, não havendo direitos absolutos, preconizamos necessidade de desenvolver exercício de ponderação entre eles, relativizando-os.

não excepciona nenhum imóvel da sanção por descumprimento da função social, o inciso II do art. 185 aparentemente excepcionaria a propriedade produtiva em qualquer hipótese[31].

48. De modo que, por uma leitura eminentemente literal, defender-se-ia – ***ex vi*** do art. 185 – a absoluta intangibilidade do imóvel produtivo pela desapropriação-sanção, sob fundamento de que a constatação de produtividade estabeleceria presunção ***jure et de jure*** de cumprimento da função social, porquanto, se assim não fosse, a Constituição não estaria a vedar expressamente sua desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária.

49. Em antagonismo a essa leitura, posicionam-se entendimentos vertidos no sentido de que, estando no ilícito "***descumprimento da função social***" o autorizativo da sanção ***constitucional*** (desapropriação), havendo no conceito ***constitucional*** de função social convergência de outros conceitos igualmente constitucionais, sem o qual aquele não se aperfeiçoaria, e estando entre esses formadores do conceito de função social outros componentes que não só a produtividade, não haveria como o art. 185 da CF/88 estar excepcionando indiscriminadamente o art. 184.

50. Essa negação hermenêutica da propalada regência do art. 185 em relação ao art. 184 (a que aderimos), sem negar a eficácia de qualquer deles, nega-lhes contudo cogência absoluta, e sustenta-se, primeiramente no logismo de que o texto do primeiro não corporifica parágrafo do segundo, daí não operar como necessária limitante interna ao comando-mor de irrestrita tangibilidade do imóvel vulnerado por descumprimento da função social.

51. Em segunda argumentação, essa repulsa à exegese ampliada do art. 185 avia-se no defender não estar esse preceito constitucional instituindo excludente de ilicitude[32], e sim comando-garantia, ou seja, vindo o art. 184 de relativizar o direito de propriedade posto no art. 5º, mediante sancionamento em caso de má destinação, expondo por este modo o indivíduo a uma vontade imperativa estatal socialmente embasada, o art. 185 operaria como assegurador de que o ***jus imperium*** não se desproporcionalize[33], formatando um peculiar sistema de "*checks and balances*", cuja expressão final – como demonstraremos - defluiria do regime da lei ordinária.

31. O que não passou desapercebido a SILVEIRA (Domingos Sávio Dresch), no artigo a "A propriedade agrária e suas funções sociais", *in* "O Direito Agrário em debate", Livraria do Advogado Editora, 1998, p.21: [...] A*parente contradição surge quando verificamos que o inciso II do artigo 185 da Constituição Federal exclui da desapropriação-sanção, a propriedade produtiva. Tal previsão, se interpretada isoladamente, nos conduziria à curiosa situação da impossibilidade de ser desapropriado o imóvel rural que se houvesse tornado produtivo em razão de derrubada indiscriminada de significativa extensão da mata atlântica (ofensa ao elemento ecologico) e com a utilização de trabalho infantil escravo (ofensa ao elemento social).*[...]

32. A expressão se justificaria na medida em que o descumprimento da função social por uma das suas vertentes é invariavelmente tipificado como ilícito em normas civis, penais ou administrativas

33. Princípio da proporcionalidade.

52. Assim, forte nos postulados de que a Constituição, sendo um todo harmônico de comandos magno-normativos, não toleraria supremacia de um de seus preceitos sobre o outro, e nem admitiria interpretação de seu corpo aos pedaços, como se formada fosse de compartimentos estanques, a negação da regência do art. 185 sobre o art. 184 atua como necessária negação da supremacia da produtividade sobre a função social, como negação lógica de que a parte possa prevalecer sobre o todo, e, pois, adquire maior razoabilidade[34] do que a simples interpretação literal, porquanto preconiza uma inteligência integrativa entre os arts. 184 e 185 da CF/88, propondo-se a demonstrar que do conjugado entre ambos sequer antinomia aparente emergiria[35].

53. Essa demonstração adquire contornos precisos, mediante ênfase ao fato de o art. 186 da CF/88 estruturar o conceito de função social a partir de um quadripé, para cujo aperfeiçoamento reclama **SIMULTANEAMENTE**[36] não só valores ligados à produtividade, mas um componente referido à **produtividade** (inciso I), um referido ao **meio ambiente** (inciso II), um referido ao **trabalho** (inciso III) e um referido ao **bem estar** (inciso IV), operando todos a molde de "*sub-funções sociais da propriedade*"[37]-[38], sem a presença de cada qual a função social não se aperfeiçoa como conceito harmônico.

34. Princípio da razoabilidade

35. Vicente Greco Filho, embora traçando as noções gerais da ciência do processo, presta grandiosa homenagem à ciência da interpretação:
[...] Carnelutti vê, na base da ordem jurídica, o conflito de interesses a exigir a regulamentação das diversas expectativas humanas sobre o mesmo bem. Note-se, porém, que o termo "conflito" tem gerado interpretações divergentes na doutrina, levando a conclusões muitas vezes improfícuas. Com efeito, imaginar ou definir conflito de interesses, como divergência concreta, luta, debate em ato, é restringir demais a atuação do direito e, como veremos adiante, do processo, tornando inexplicáveis fenômenos como, por exemplo, o da jurisdição voluntária e o próprio processo penal.
Parece mais adequado, portanto, falar em "convergência de interesses" sobre os bens, sendo o direito o instrumento de regulamentação dessas convergências, consideradas pelas normas jurídicas como necessariamente existentes, gerando conflitos, reais ou hipotéticos, virtuais.
O direito, portanto não existe somente para resolver os conflitos de pessoas ou entre pessoas, mas também para evitar que ocorram, prevenindo-os. ***Na verdade, pois, o conflito é de interesses, e não de pessoas****. Por outro lado, é preciso observar que, diante da simples hipótese de conflito, o direito previamente limita ou define o que cabe a cada um, tratando-se o conflito de uma divergência entre a atuação dos sujeitos e a vontade da lei.*
O direito, por conseguinte, não depende do conflito entre as pessoas, mas exatamente existe para evitá-los, atribuindo a cada um a sua parcela de participação nos bens naturais e sociais. ***É importante lembrar, também, que, ao regulamentar a satisfação dos interesses, o direito leva em consideração não só os interesses dos indivíduos A ou B, mas também os interesses coletivos e, ainda, os interesses que transcendem as necessidades individuais e são focalizados como imposição da sociedade, como pretensão de valores superiores à vontade individual, sobre os quais as pessoas não têm disponibilidade, consubstanciados no termo "interesse público", bem como, modernamente, "interesses ou direitos difusos".***
O interesse convergente sobre bens, portanto, pode ser: a) *individual, quando afeta uma pessoa;* b) *coletivo, quando afeta um grupo de pessoas, representando a soma dos interesses individuais; c) público, quando transcende, inclusive, a soma dos interesses individuais e afeta a sociedade como um todo, em seus objetivos básicos.*
O direito disciplina todos esses interesses que se contrapõem, às vezes se superpõem, se contradizem, se interdizem, se interferem, se influenciam. O vórtice de interesses, ademais, se incrementa em virtude de conflitos entre suas diversas categorias. ***Assim, por exemplo, perante determinado fato, podem convergir um ou diversos interesses individuais, um interesse coletivo e, também, o interesse público. Cabe ao direito, portanto, sua disciplina, determinando, em cada caso, qual deve prevalecer, qual deve ser satisfeito.*** **O critério de escolha decorre do valor que pretende o direito ver prevalecer**.*"[...]* ("**Direito Processual Civil Brasileiro**", 10ª Ed., Saraiva, p.12/13).

36. **Art. 186.** A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, **SIMULTANEAMENTE**, segundo graus e critérios estabelecidos em Lei, os seguintes requisitos: **I** - aproveitamento racional e adequado; **II** - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; **III** - observância das disposições que regulam as relações de trabalho; **IV** - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

37. São os chamados elementos econômico, ecológico e social da função social da propriedade, que aqui - por convenção - denominaremos, , respectivamente: a) função social produtivista, b) função social ambiental, c) função social trabalhista, d) função social satisfativista, ou, simplesmente, função produtividade, função ambiental, função trabalhista, função bem estar.

38. Particularmente em relação à função social ambiental da propriedade, leia-se:
[...] No que concerne à propriedade constata-se, essencialmente, ainda hoje, uma visão individualista de um direito de propriedade absoluto sobre os recursos naturais. Há, sem dúvida, uma transição a caminho sob este aspecto, que parece desembocar na função social ambiental.
Neste sentido, Antonio Herman Benjamin diz: "Num primeiro momento histórico, por força do Welfare State, reconhece-se uma função social ao direito de propriedade, legitimando, por exemplo, a intervenção do Estado para proteger ▶

54. Ou, em palavras sumárias, por estar logicamente estruturada pela constituição num inter-relacionamento conteúdo-continente, parte-totalidade, a função produtividade é, sim, conteúdo, está, sim, contida, mas – ainda assim - é apenas **parte** da função social, esta princípio, aquela regra[39], daí porque a sua constatação descontextualizada das demais, não podendo aperfeiçoar isoladamente o conceito, não eximiria o *dominus* da sanção, senão quando, além da produtividade, ficasse demonstrado ter ele agregado **SIMULTANEAMENTE** à sua propriedade os demais valores componentes da função social, quando então, aí, sim, operaria à plenitude o comando do art. 185, cuja leitura exegética então poderia – no ponto - ser assim formulada:

> "É *insuscetível de desapropriação para fins de reforma agrária a propriedade produtiva, quando,* **SIMULTANEAMENTE,** *preserve o meio ambiente, privilegie as relações sócio e juslaborativas internas e promova bem estar a proprietários a trabalhadores*"

55. E a função social da propriedade é assim, quadripartida, porque em outras passagens a Constituição elegeu os seus componentes também como valores regentes de outras ordens jurídicas, com eles formando um plexo jurígeno, daí o mérito excepcional, tanto da Carta, por os haver aglutinado no conceito que inseriu no art. 186, como da hermenêutica que recomenda '*interpretação conforme*', e abomina interpretação por literalidade das normas constitucionais.

56. Com efeito, veja-se a função social disseminada por outros subsistemas da Constituição:

> **a)** no art. 170 da CF/88, a função social da propriedade como princípio da ordem econômica (inciso III), sendo outro desses princípios a defesa do meio ambiente (inciso VI), que a seu tempo é subfunção (elementar) da função social (art. 186, II);
>
> **b)** no art. 225 da CF/88, a preservação do meio ambiente (elementar da função social, inciso II, segunda figura, art. 186) alçada à condição de di-

▶ categorias de sujeitos, como os trabalhadores. Mais recentemente exige-se que a propriedade também cumpra sua função social ambiental, como condição para seu reconhecimento pela ordem jurídica."
Por meio desta mudança de perfil, a propriedade passa da esfera individual de uso absoluto para a função social ambiental, que corresponde ao uso desta de acordo com o interesse da coletividade, incluindo o uso e não abuso do bem pelo proprietário, consubstanciado na proteção dos bens ambientais indispensáveis, considerando a preservação do bem comum de todos. Segundo Ost, a partir da superação do entendimento da propriedade absoluta podemos conduzir as noções de lucro e abuso de domínio a um novo modelo, a uma propriedade usufruto, destinada a gerar benefícios econômicos, sociais e ambientais, em termos duradouros e a longo prazo, tendo em vista as gerações futuras. Este novo modelo conduzirá o proprietário e usufrutuário a desempenhar a relevante função de guardião da natureza, logicamente dependendo este modelo da conscientização ambiental generalizada. [...] ("Os novos direitos do Brasil – Natureza e Perspectivas". Organizada por Antonio Carlos Wolkmer e José Rubens Morato Leite, artigo 'Novas Tendências e Possibilidades do Direito Ambiental no Brasil", p. 191, José Rubens Morato Leite e Patryck de Araújo Ayala).

39. A respeito, os autores do texto referido na nota anterior, em fls. 203 da obra citada, citando doutrina de CANOTILHO, elucidam o porquê de não poder o art. 185 sobrepujar o art. 184: [...] "O lapidar ensinamento de Canotilho, ao diferenciar princípios e regras, afirma: "Os princípios são standards juridicamente vinculantes, radicados nas exigências de justiça ou na idéia de direito; as regras podem ser normas vinculativas com conteúdo meramente funcional".

reito difuso e garantia constitucional, vedadas – na forma da lei – práticas potencializadoras de risco contra a função ecológica da flora e da fauna (idem inciso VII), isto é a utilização inadequada dos recursos naturais disponíveis (inciso II, início, art. 186);

c) no art. 193, o bem estar social como objetivo da ordem social, que - a seu tempo - é subfunção (elementar) da função social (art. 186, IV).

57. Por outro lado, não sendo senão no âmbito de valoração – cotejo entre realidade e norma ordinária – que se torna factível a aferição da função social, é possível justamente aí exemplificar a relevância da interdependência da função produtividade em relação às demais subfunções (elementares) da função social. Para tanto, tenha-se em mente dois imóveis, idênticos em área, situados na mesma microrregião, contíguos entre si, destinados ao mesmo tipo de exploração, mas pertencentes a distintos titulares, de cuja constatação empírica tenham resultado os seguintes diagnósticos:

a) no imóvel A, **produtivo**, uma atividade orientada ***i)*** pelo desmate das áreas de preservação permanente e de reserva legal (ilícitos contra o meio ambiente), conduzido como forma de ampliação da eficiência na exploração; ***ii)*** pelo patrocínio de trabalho escravo ou degradante (ilícitos contra as relações de trabalho), no afã de otimizar custos e resultados da produção; e ***iii)*** por exploração de atividades periculosas ou insalubres (carvoejamento, queima da cana etc), sem cautelas ou contrapartidas à segurança ou à saúde dos trabalhadores, moradores e vizinhos (desfavorecimento ao bem estar);

b) no imóvel B, **improdutivo**, uma atividade orientada pelos imperativos legais ***i)*** de abstenção de qualquer desmate em áreas de preservação permanente e de vedação de corte raso em áreas de reserva legal (cumprimento da função ambiental), ***ii)*** de contratação, registro e assalariamento condignos aos trabalhadores (cumprimento da função trabalhista); e ***iii)*** de exploração favorecedora da saúde, educação e lazer do proprietário e trabalhadores (cumprimento da função bem estar), à custa do que ter-lhe-ia faltado pouco para atingir os índices de produtividade (descumprimento da função produtividade).

58. Pela exegese – aqui repudiada - que prestigia o art. 185 da CF/88 como regente e limitante do art. 184, a propriedade a ser sancionada com a desapropriação,

sob color de descumprimento da função social, seria – pasme-se !!! – o imóvel B, a fundamento de improdutivo, embora nele estando respeitadas as funções ambiental, trabalhista e de bem estar, tornando-se imune à desapropriação-sanção o imóvel A, embora ele, mais do que o seu contíguo, fosse o real descumpridor da função social, porquanto inconsone com as funções ambiental, trabalhista e de bem estar, na prática, pois, reduzindo-se à simples aferição da produtividade a função social do art. 186 da CF/88, fadada por isso a tornar-se mera retórica[40], transmutando-se o artigo a dispositivo de simples programaticidade[41]- [42].

59. Mas, mais grave do que imprimir ao comando do art. 185 um caráter de hegemonia sobre o comando do art. 184, rompendo com os postulados de jus-hermenêutica constitucional, mais grave do que subverter o conceito constitucional de função social, essa exegese, no que subtraísse à desapropriação sanção tal imóvel **SIMULTANEAMENTE** descumpridor de três componentes (elementares) da função social (meio-ambiente, juslaboralismo e bem estar), expondo à mesma imóvel descumpridor de apenas um desses componentes (produtividade), estaria promovendo inominável ruptura com a coesão normativa da Constituição, porquanto desprestigiaria os seguintes outros comandos constitucionais[43]:

a) o ***caput*** do art. 5º ("T*odos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza*, ..."), pois estabelecer-se-ia distinção favorecedora de um, entre dois proprietários rurais em situação de desconformidade jurídica (ambos descumpridores da função social da propriedade);

40. Percepção que, aliás, nada de novo tem. Veja-se: [...] *Se os graus de utilização da terra e os graus de eficiência na exploração da mesma fossem suficientes para dispensar o proprietário de qualquer outra obrigação em relação ao seu imóvel rural, no sentido de cumprir com a função social que grava o último, os incisos II, III e IV do art. 186 da CF constituiriam letra morta, como já o demonstrou Marcelo Dias Varella (nota 16 supra), especialmente quando examina a palavra "simultaneamente" do referido art. 186.* [...] (ALFONSIN, Jacques Távora, "*A terra como objeto de colisão entre o direito patrimonial e os direitos humanos fundamentais. Estudo crítico de um acórdão paradigmático.*", in "*A questão agrária e a Justiça*", p. 217, RT, 2000, Organizador Juvelino José Strozake)

41. [...] *De qualquer modo essa exegese da função social da propriedade como mera recomendação ao legislador e não como vinculação jurídica efetiva tanto do Estado quanto dos particulares é de ser expressamente repelida nos sistemas constitucionais, que a exemplo do alemão e do brasileiro afirmam o princípio da vigência imediata dos direitos humanos. A Constituição brasileira de 1988 com efeito declara que "as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata" (art. 5º, § 1º).* [...] (COMPARATO, Fábio Konder, "*Direitos e Deveres Fundamentais em Matéria de Propriedade*", in "*A questão agrária e a Justiça*", p. 141, RT, 2000, Organizador Juvelino José Strozake)

42. Na mesma linha de pensar, por enfoque diverso: [...] *Contudo, quer nos parecer que a função social da propriedade não deva ser visualizada como um conjunto de princípios programáticos. Temos que a melhor concepção é aquela que afirma ser a função social elemento constitutivo do conceito jurídico de propriedade. Importa dizer que a função social não é um elemento externo. Um mero adereço do direito de propriedade, mas elemento interno sem o qual não se perfectibiliza o suporte fático da propriedade.*[...] (SILVEIRA, Domingos Sávio Dresch, "*A propriedade agrária e suas funções sociais*", in "*O Direito Agrário em debate*", Livraria do Advogado Editora, 1998, p.13)

43. Digna de nota a abordagem similar efetuada por BORGES (Roxana Cardoso Brasileiro), no artigo "A função ambiental da propriedade e reforma agrária", in "O Direito Agrário em debate", Livraria do Advogado Editora, 1998, p.308): [...] Verificada a antinomia, parte-se para a aplicação dos critérios para solucioná-la. Se se optar pela prevalência do art. 185, II, são anulados todo o art. 186, a cabeça do art. 184 e o inciso XXIII do art. 5º, todos da Constituição, conforme critérios para solução de antinomias reais propostos por Bobbio. Marcelo D. Varella vai mais longe na crítica à interpretação que faz com que prevaleça o art. 185, II: "[...] seria necessário afirmar que ao art. 185, II, tem preferência sobre ao art. 7º, com todos os seus 34 incisos, que tratam dos direitos dos trabalhadores rurais, pois o proprietário que não cumpre com suas obrigações trabalhistas e, portanto, não efetiva a função social da propriedade (art. 186, III), não poderia ser punido com a desapropriação. Ainda sob a mesma ótica, teria o inciso II do artigo 185 preferência sobre o Capítulo VI, que trata do meio ambiente (art. 186, II). Um absurdo!" [...]

b) o inciso XXIII do art. 5º (“*a propriedade atenderá sua função social*”), pois proteger-se-ia da sanção imóvel em situação de ilícito, posto descumpridor de três componentes da função social;

c) o caput e incisos III e VI do art. 170, pois estar-se-ia valorizando atividade econômica vulneradora da função social da propriedade e do meio ambiente;

d) o art. 193 (“A *ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem estar e a justiça sociais*”), pois estar-se-ia preservando da desapropriação-sanção imóvel potencializado a nunca garantir bem estar, e porque, preservando-o, gerar-se-ia injustiça social, apenando em lugar dele outro imóvel, muito mais próximo dos ideais da função social.

60. Além disso, no que concerne à incidência da desapropriação-sanção sobre hipóteses de descumprimento da função social pelos demais fundamentos do art. 186, ao menos em relação à “função ambiental” (inciso II), há previsão expressa de sancionamento administrativo,[44] contida no § 3º do art. 225 da CF/88, ***verbis***:

> “A*s condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, **pessoas físicas ou jurídicas**, a **sanções** penais e* **administrativas**, *independentemente da obrigação de reparar os danos causados*.” [45]

61. Ora, se a Constituição Federal viabiliza “sanç**ões**” (no plural, logo não apenas multa) administrativas por descumprimento de deveres ambientais (art. 225, § 3º), se a desapropriação do art. 184 é unanimemente considerada como sanção administrativa[46], se essa sanção é aplicável às hipóteses de descumprimento da função social (art. 186), e se entre essas hipóteses figura a situação de desconformidade ambiental (art. 186, II), é evidente que não há como sustentar-se em face do sistema constitucional uma exegese que atribua ao art. 185 foros de imunização de imóveis produtivos, a despeito

44. E a desapropriação do art. 184 da CF/88, diversamente da referida no art. 5º, XXIV, 216, §º (que é somente exercício de ato de império), é, por excelência, sanção administrativa, tanto quanto multas, suspensão de autorizações etc, ínsitas à fiscalização do órgão ambiental.

45. Como bem anota SILVEIRA, obra citada, p. 22, o STF já manifestou-se sobre a expropriabilidade na hipótese referida, fazendo-o no **MS 22.164-0-SP** (DJU, 17.11.1995), Relator Ministro Celso de Mello, publicado na íntegra na revista LEX Jurisprudência do STF, vol. 208, pp. 251-269, assim o transcrevendo: [...] ***A defesa da integridade do meio ambiente, quando venha este a constituir objeto de atividade predatória, pode justificar reação estatal veiculadora de medidas – como a desapropriação-sanção – que atinjam o próprio direito de propriedade, pois o imóvel rural que não se ajuste, em seu processo de exploração econômica, aos fins elencados no art. 186 da Constituição claramente descumpre o princípio da função social inerente à propriedade, legitimando, desse modo, nos termos do art. 184 c/c o art. 186-II da Carta Política, a edição de decreto presidencial consubstanciador de declaração expropriatória para fins de reforma agrária.[...]***

46. Vide a respeito: [...] *Instrumento clássico para a realização da política de redistribuição de propriedades é a desapropriação por interesse social. Ora, essa espécie de expropriação não representa o sacrifício de um direito individual às exigências da necessidade ou utilidade pública-patrimonial. Ela constitui, na verdade, a imposição administrativa de uma sanção, pelo descumprimento do dever, que incumbe a todo proprietário, de dar a certos e determinados bens uma destinação social.* [...] (COMPARATO, op. cit., p. 144)

de estarem em desconformidade ambiental, pois isso implicaria em defender que o art. 185 estaria suprimindo a competência administrativa para fiscalizar e punir os danos ao meio ambiente que a CF repugna no art. 225, e significaria defender a parcial inoperância do § 3º do art. 225, que ativa inclusive desapropriação como repressão (sanção) a danos ambientais, já que - referindo-se tal artigo a sanção de caráter administrativo - não poderia estar sinalizando desapropriação por utilidade ou necessidade pública[47], ou mesmo por interesse social genérico[48], haja vista não serem essas hipóteses de desapropriação-sanção, e sim apenas a prevista no art. 184 da CF[49].

62. Uma outra razão jurídica suficiente para congraçar a dicção do art. 185 com a do art. 225, § 3º da CF/88, de modo a coordená-los num esforço exegético que não negasse um em detrimento do outro, seria, reconhecendo a razoabilidade do raciocínio segundo o qual direitos são assegurados até a medida em que não configurem ilícitos ou abuso de direitos, anuir em que o art. 185 estaria referindo-se apenas à produtividade licita ou não abusivamente obtida, não vigendo como garantia em caso de produtividade haurida por decorrência de ato ilícito ou abuso de direito, porquanto a negativa, implicando em incentivo ao brocardo segundo o qual os fins justificam os meios, exigiria admitir defesa da apologia do ilícito pela carta constitucional da nação, premissa inadmissível em qualquer regime.

63. Portanto, se é razoável defender que o art. 185 da CF não imuniza situações de ilícito ou abuso de direito, se é razoável defender o descumprimento da função social como ilícito, se é razoável defender como abuso de direito a obtenção de produtividade à custa das outras elementares da função social, razoável seria defender que a principal inconsistência lógica da exegese submissora do art. 184 ao art. 185 estaria na absurda conclusão[50] a que por ela se chegaria, haja vista que elegendo-se apenas a produtividade como garantia ante a sanção (e não a função social, como curial), referendar-se-ia situações em que o direito à garantia seria conseguido mediante o sacrifício das outras variantes da função social, isto é, em perpetração de ilícitos ou abuso de direito contra a própria função social, com o que a exegese aludida demonstra ser uma incontornável ***contradictio***.

64. De fácil percepção, a tese da produtividade como meio e fim ganharia ilustrativo na teoria do ilícito na licitude, isto é, na teoria do abuso de direito, sobre a qual merece ser feita singela alusão, aqui tomada por empréstimo a César Fiúza[51]:

47. DL. Nº 3.365/41
48. Lei nº 4.132/62
49. Lei nº 8.629/93 e LC. 76/93
50. favorabilia amplianda, odiosa restrigenda
51. Novo Direito Civil – Curso Completo, 7º ed., Del Rey, 2002, p. 192.

> [...] O *art.* 187 *dispõe que "também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu* fim econômico ou social, *pela boa-fé ou pelos bons costumes*". (...)
>
> As *consequências do ato abusivo podem ser diferentes das do ato ilícito*.
>
> A *prática do ato ilícito, como vimos acima, gera o dever de indenizar o dano causado. Já o abuso do direito, pode gerar a obrigação de indenizar, como pode gerar outra espécie de sanção*. *Tudo dependerá do caso concreto*. [...]

65. Hipóteses como a ora concebida são melhor visualizáveis mediante um descortinar fático. Justamente por a função social também só poder ser objetivável apenas no âmbito fático, é que cada uma das "*sub-funções sociais da propriedade*" (elementares), pautadas nos incisos do art. 186, veio em seu tempo posta na Constituição sob regência de conceitos (ou sub-conceitos) que, qualificando-as internamente, modulam caso a caso o conceito de função social da propriedade, e não só operam como balizamentos para o legislador infraconstitucional, como fornecem chaves exegéticas sobre o regime constitucional de atuação da desapropriação sanção. Assim:

> **a)** a sub-função "produtividade[52]" ("aproveitamento", inciso I), para satisfazer à matriz teleológica da função social, há que ser *racional* e *adequada*;
>
> **b)** a sub-função "ambiental" (ecológica), para satisfazer à matriz teleológica da função social, condiciona-se à utilização *adequada* dos recursos naturais disponíveis e à *preservação* do meio ambiente;
>
> **c)** a sub-função "trabalhista", para satisfazer à matriz teleológica da função social, condiciona-se à *observância* das disposições regulatórias das relações de trabalho;
>
> **d)** a sub-função "bem estar", para satisfazer à matriz teleológica da função social, subordina a *exploração* do imóvel ao *favorecimento* a proprietários e trabalhadores.

66. Portanto, havendo necessidade de tornar objetivável o (des)cumprimento da função social, o art. 186 da CF/88 impôs ao legislador, como ***discrimens*** obrigatórios, além da **SIMULTÂNEA** presença de todas as sub-funções, a racionalidade e adequação do aproveitamento e da utilização dos recursos naturais, a preservação do meio ambien-

52. Expressões utilizadas por livre convenção nomenclatural.

te, a observância das relações sócio e juslaborativas e a exploração favorecedora do bem estar, haja vista que, sempre havendo possibilidade de igualarem-se dois ou mais imóveis no quesito produtividade, a perfeita isonomia entre ambos[53] há de ser obtida na medida em que **SIMULTANEAMENTE** atendam os demais ***discrimens*** constitucionais, na dimensão que a eles der valia a norma infraconstitucional.

67. E, para demonstrar como ateve-se o legislador infraconstitucional a valorando-as, dar correto trato discriminatório às matrizes elementares da função social

53. A materialização do critério isonômico opera-se na lei, a cujo respeito, em Celso Ribeiro Bastos (*Curso de Direito Constitucional*, 14ª ed., Editora Saraiva, p.166/168) lê-se:

"2.3. Conteúdo Jurídico da Isonomia. Destinatário do Princípio da Isonomia. Quando ocorre a Lesão ao Princípio da Isonomia

É sabido que o Texto Constitucional veda que certas situações sejam erigidas em elemento discriminador. (...)

É forçoso, todavia, considerar que, a despeito do destaque dado à proibição desses discrímens, não é, na verdade, neles que repousa o exato conteúdo do princípio da isonomia. ***O que este realmente protege são certas finalidades, o que, de resto, não é uma particularidade do tema em estudo, mas de todo o direito, que há de ser sempre examinado à luz da teleologia que o informa. (...) Em síntese, só se tem por lesado o princípio constitucional quando o elemento discriminador não se encontre a serviço de uma finalidade acolhida pelo direito.***

Sem dúvida que kelsen, o grande jurista de Viena, andou bem quando procurou distinguir três momentos lógico-jurídicos diferentes e teoricamente passíveis de serem atingidos pela isonomia. Seriam eles: a) o momento anterior à feitura da lei; b) o momento da elaboração desta; e, finalmente c) o momento da sua aplicação. Ora, diz Kelsen, relativamente ao primeiro e ao terceiro momentos, o princípio em tela não tem significação jurídica alguma, isto porque antes da feitura da lei todas as pessoas e coisas são, no mundo real, fenomênico, diferentes. ***Ademais, a própria função legislativa não consiste em outra coisa senão em diferenciar situações e pessoas****. O terceiro momento, o da aplicação da lei, também não comporta a observância da isonomia, uma vez que se trata de aplicar a lei tal como foi feita e qualquer desvio na atuação da norma legal traduz-se em uma ilegalidade. Em outras palavras, falar em isonomia ao aplicar a lei equivale a dizer que ela deve ser aplicada fielmente, o que perde, pois, neste caso, todo e qualquer conteúdo próprio para se confundir com o princípio da legalidade.*

"Com a garantia da igualdade perante a lei, no entanto, apenas se estabelece que os órgãos aplicadores do Direito somente podem tomar em conta aquelas diferenciações que sejam feitas nas próprias leis a aplicar. Com isso, porém, apenas se estabelece o princípio, imanente a todo o Direito, da juridicidade da aplicação do Direito em geral e o princípio imanente a todas as leis da legalidade da aplicação das leis, ou seja, apenas se estatui que as normas devem ser aplicadas de conformidade com as normas jurídicas" (Hans Kelsen, Teoria pura do direito, *trad. Dr. João Baptista Machado, 3. ed., Coimbra Arménio Amado Ed., p. 204).*

Daí se conclui quão insuficiente é, na verdade, a afirmação de grande parte de nossa doutrina e jurisprudência de que o princípio da igualdade consiste em "tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais na medida que eles se desigualam". Não que seja errada tal assertiva. É que ela é tautológica, uma vez que o cerne do problema remanesce irresolvido, qual seja, saber quem são os iguais e quem os desiguais. ***A igualdade e a desigualdade não residem intrinsecamente nas coisas, situações e pessoas, porquanto, em última análise, todos os entes se diferem entre si, por mínimo que seja****. O que acontece é que certas diferenças são tidas por irrelevantes, segundo o critério que se tome como discrímen.(...)*

Constata-se, pois, que à medida que se ascenda num nível de abstração, todas as coisas e pessoas vão-se parificando. ***O conteúdo do princípio isonômico reside precisamente nisto: na determinação do nível de abstratividade que deve ter o elemento diacrítico para que ele atinja as finalidades a que a lei se preordena****. É que o princípio da isonomia pode ser lesado tanto pelo fato de incluir na norma pessoas que nela não deveriam estar, como também pelo fato de não colher outras que deveriam sê-lo.*

Mais uma vez resulta claro que o problema da isonomia só pode ser resolvido a partir da consideração do binômio elemento discriminador - finalidade da norma*.*

Com relação a este último elemento - finalidade da norma - podemos concluir que qualquer texto legal se situará perante a Constituição em uma destas três posições: a) ***adaptado às finalidades encampadas pelo Texto Maior, implícitas ou explícitas****; b) antagônico aos referidos objetivos; e c) neutro, nas hipóteses em que o Texto Constitucional não trata de teleologia visada pela norma, quer para acolhê-la, quer para rejeitá-la. Nos dois primeiros casos, a solução é curial: constitucional na letra* a *e inconstitucional da letra* b*. O deslinde da situação do tópico* c *é o mais difícil e aquele que envolve o exercício de uma margem apreciável de juízo subjetivo por parte do julgador. Não que este seja o juiz supremo dos critérios de validade ou invalidade, escolhendo-os ao seu talante e alvedrio. Não lhe será suficiente o manuseio do Texto Constitucional. Far-se-á mister ir à cata dos valores dominantes e das concepções vigentes na sociedade à época. É por este caminho que se dá a constitucionalização de certas discriminações outrora repelidas. Da mesma forma, distinções que em épocas pretéritas eram tidas por razoáveis podem esta qualidade em face da evolução axiológica do meio cultural.*

Quanto ao elemento discrímen já foi dito que ele não pode, isoladamente, fornecer o critério da sua validade ou invalidade, ainda quando a Constituição expressamente o vede. Não há negar-se que nestas hipóteses a presunção de sua inconstitucionalidade é fortíssima, mas não chega, contudo, ao ponto de obstar a demonstração de que in casu *a ereção de quaisquer desses elementos em fator discriminador se afigura necessária ao atingimento de uma finalidade constitucionalmente perseguida. Em outras palavras: o elemento discrímen não é autônomo em face do elemento finalidade. Ele é uma decorrência deste e tem que ser escolhido em função dele.* ***Assim, uma vez definida a finalidade, o discrímen há de ser aquele que delimite com rigor e precisão quais as pessoas que se adaptam à persecução do*** **telos** ***normativo****. [...].*

postas no art. 186 da CF/88, verifique-se o seguinte cotejo entre o regime ditado pela Constituição e o regime delimitado pela Lei nº 8.629/93:

REDAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO	REDAÇÃO DA LEI Nº 8.629/93
	Art. 6º Considera-se propriedade produtiva aquela que, explorada econômica e racionalmente, atinge, simultaneamente, graus de utilização da terra e de eficiência na exploração, segundo índices fixados pelo órgão federal competente.
	Art. 8º Ter-se-á como racional e adequado o aproveitamento de imóvel rural, quando esteja oficialmente destinado à execução de atividades de pesquisa e experimentação que objetivem o avanço tecnológico da agricultura.
Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo graus e critérios estabelecidos em Lei, os seguintes requisitos:	**Art. 9º** A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo graus e critérios estabelecidos nesta Lei, os seguintes requisitos:
I - aproveitamento racional e adequado;	**I** - aproveitamento racional e adequado;
II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;	**II** - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;	**III** - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.	**IV** - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.
	§ 1º Considera-se racional e adequado o aproveitamento que atinja os graus de utilização da terra e de eficiência na exploração especificados nos §§ 1º a 7º do art. 6º desta Lei.
	§ 2º Considera-se adequada a utilização dos recursos naturais disponíveis quando a exploração se faz respeitando a vocação natural da terra, de modo a manter o potencial produtivo da propriedade.
	§ 3º Considera-se preservação do meio ambiente a manutenção das características próprias do meio natural e da qualidade dos recursos ambientais, na medida adequada à manutenção do equilíbrio ecológico da propriedade e da saúde e qualidade de vida das comunidades vizinhas.
	§ 4º A observância das disposições que regulam as relações de trabalho implica tanto o respeito às leis trabalhistas e aos contratos coletivos de trabalho, como às disposições que disciplinam os contratos de arrendamento e parceria rurais.
	§ 5º A exploração que favorece o bem-estar dos proprietários e trabalhadores rurais é a que objetiva o atendimento das necessidades básicas dos que trabalham a terra, observa as normas de segurança do trabalho e não provoca conflitos e tensões sociais no imóvel.

68. A primeira constatação a ser feita diz com a absoluta identidade entre o art. 186 da CF/88 e o caput e incisos do art. 9º da Lei nº 8.629/93, daí a pretexto algum se tolerar imputação de inconstitucionalidade a este, pois implicaria no absurdo de negar-se constitucionalidade à própria Constituição.

69. A segunda constatação deverá orbitar a certeza de que cada comando positivo (***faccere***) ou negativo (***non faccere***) dessa lei projetou um correspondente quadro de ilícito para o caso de descumprimento.

70. Em seguida, veja-se que a lei cuida de identificar apenas com a produtividade o inciso I do art. 186 da CF, o que faz mediante o § 1º de seu art. 9º, que se reporta aos índices de GUT e GEE regulados pelo seu art. 6º:

REDAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO	REDAÇÃO DA LEI Nº 8.629/93
Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo graus e critérios estabelecidos em Lei, os seguintes requisitos:	
I - aproveitamento racional e adequado;	**Art. 9º - § 1º** Considera-se racional e adequado o aproveitamento que atinja os graus de utilização da terra e de eficiência na exploração especificados nos §§ 1º a 7º do art. 6º desta Lei.
	Art. 6º Considera-se propriedade produtiva aquela que, explorada econômica e racionalmente, atinge, simultaneamente, graus de utilização da terra e de eficiência na exploração, segundo índices fixados pelo órgão federal competente.

71. Depois, a lei cuida de definir os conceitos do inciso II do art. 186 da CF, referidos a meio ambiente, para o que também se vale de dispositivos de seu art. 9º:

REDAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO	REDAÇÃO DA LEI Nº 8.629/93
Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo graus e critérios estabelecidos em Lei, os seguintes requisitos:	
II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;	**Art. 9º - § 2º** Considera-se adequada a utilização dos recursos naturais disponíveis quando a exploração se faz respeitando a vocação natural da terra, de modo a manter o potencial produtivo da propriedade.
	Art. 9º - § 3º Considera-se preservação do meio ambiente a manutenção das características próprias do meio natural e da qualidade dos recursos ambientais, na medida adequada à manutenção do equilíbrio ecológico da propriedade e da saúde e qualidade de vida das comunidades vizinhas.

72. Segue-se esforço legislativo para definir o inciso III do art. 186 da CF, via § 4º do art. 9º da lei:

REDAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO	REDAÇÃO DA LEI Nº 8.629/93
Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo graus e critérios estabelecidos em Lei, os seguintes requisitos:	
III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;	**Art. 9º - § 4º** A observância das disposições que regulam as relações de trabalho implica tanto o respeito às leis trabalhistas e aos contratos coletivos de trabalho, como às disposições que disciplinam os contratos de arrendamento e parceria rurais.

73. Finalmente, a lei define o inciso IV do art. 186 da CF, mediante o § 5º de seu art. 9º:

REDAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO	REDAÇÃO DA LEI Nº 8.629/93
Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo graus e critérios estabelecidos em Lei, os seguintes requisitos:	
IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.	**Art. 9º - § 5º** A exploração que favorece o bem-estar dos proprietários e trabalhadores rurais é a que objetiva o atendimento das necessidades básicas dos que trabalham a terra, observa as normas de segurança do trabalho e não provoca conflitos e tensões sociais no imóvel.

74. Como pode ser verificado através de leitura literal, o art. 6º da Lei nº 8.629/93 considera propriedade produtiva aquela que é, explorada econômica e racionalmente. Quer dizer, a exploração econômica (produtividade) deve ser alcançada racionalmente. Ou a contrário sensu, a exploração econômica (produtividade) alcançada de forma irracional, não será considerada para efeitos de cumprimento de uma das condicionantes da função social. Ou, em outras palavras, o conceito de produtividade previsto na norma que regulou os dispositivos da Constituição é composto por dois elementos que devem ser atendidos simultaneamente: produção econômica que atinja os índices mínimos de produtividade (GUT e GEE), observada para tanto, a racionalidade, seja ambiental ou social.

75. Como bem salientou Marés[54]:

> [...] *Imaginemos uma terra intensamente usada e altamente rentável, mas que para alcançar os índices de "produtividade" conta com trabalho escravo. Por certo esta situação não pode ser admitida ou tolerada pelo Direito, e não o é. Independentemente das conseqüências de ordem penal que possam advir para o proprietário, haverá de ter conseqüências civis para o direito de propriedade. Imaginemos uma outra que alcança os mesmos índices de "produtividade" com ações contrárias à proteção da natureza, como, por exemplo, a destruição das matas ou a poluição, pelo excesso de agrotóxicos, das águas ou pelo mau uso de curvas de níveis, causando erosão. Está claro que, embora rentáveis e em uso estas terras não cumprem a função social e têm que sofrer uma restrição legal.*
>
> *Os exemplos imaginados, mas existentes na realidade[55] não podem entrar na categoria de produtivos, com a proteção que lhe dá a Constituição no art. 185. Nos dois exemplos, embora rentáveis, o direito de propriedade foi exercido contra o interesse social e público, e contra a lei, não podendo ser protegido. Ao contrário para este direito não existe proteção jurídica, ele está em situação antijurídica e pode ser desapropriado porque não cumpre a função social, não pertence à categoria de propriedade produtiva para o efeito do art. 185.*[...]

54. MARÉS, Carlos Frederico, A função social da terra, Sergio Antônio Fabris Editor, 2003, pág. 126/127.

55. Registramos que na prática é muito comum que a produtividade econômica seja alcançada com cultivo de plantações em áreas de reserva legal e preservação permanente.

76. Logo, a propriedade que mesmo alcançando os índices de produtividade (GUT e GEE) – **produtividade econômica** – mas que não é explorada **racionalmente**, ou seja, degrada o meio ambiente, ou produz utilizando-se de trabalho escravo, não pode ser considerada produtiva para efeitos de cumprimento de uma das condicionantes da função social – a produtividade. Ou alguém diria que exploração conduzida dessa forma seria racional?

77. E não se alegue que a produtividade **econômica** e **racional** estaria sendo alcançada quando a propriedade simplesmente atingisse os índices de produtividade em face da previsão do § 1º do art. 9º da Lei 8.629/93:

> **§ 1º** *Considera-se* ***racional e adequado o*** **aproveitamento** *que atinja os graus de utilização da terra e de eficiência na exploração especificados nos §§ 1º a 7º do art. 6º desta lei.*

78. Essa afirmativa seria ***contra legem***, porque o racional e adequado previsto no parágrafo citado diz respeito ao **aproveitamento,** e não à **exploração** a que se refere o art. 6º da Lei 8.629/93. A racionalidade e adequação a que se refere o parágrafo dizem respeito à produtividade econômica, ou seja, dizem respeito ao GUT – Grau de Utilização da Terra e ao GEE – Grau de Eficiência na Exploração.

79. O artigo 6º refere-se a **exploração** ***econômica e racional*** e o § 1º do art. 9º diz respeito ao **aproveitamento** ***racional e adequado***. Ora, é princípio basilar de hermenêutica jurídica aquele segundo o qual a lei não contém palavras inúteis: *verba cum effectu sunt accipienda*. Ou seja, as palavras devem ser compreendidas como tendo alguma eficácia. Não se presumem, na lei, palavras inúteis[56].

80. Registre-se por fim, que a Lei nº 8.629/93 possui boa técnica jurídica, sendo que o legislador em outras passagens utilizou-se de terminologias corretas[57], o que faz presumir que quando utilizou expressões como **exploração** em um artigo e a**proveitamento** em outro, o fez justamente porque estava tratando de conceitos diferentes.

81. Portanto, como se vê, os dispositivos supracitados estabelecem uma relação de indissociável **complementariedade** entre os conceitos de ***aproveitamento*** ra-

56. Maximiliano, Carlos, *Hermenêutica e Aplicação do Direito*, 8a. ed., Freitas Bastos, 1965, p. 262

57. Impõe-se enfatizar que a atual redação legislativa regula distintamente a hipótese de FIXAÇÃO dos índices, outorgando tal competência ao INCRA (art. 6º), e a hipótese de AJUSTAMENTO dos índices, outorgando tal competência aos Ministros de Estado do Desenvolvimento Agrário e da Agricultura e do Abastecimento, ouvido o Conselho Nacional de Política Agrícola (art. 11).

Art. 6º *Considera-se propriedade produtiva aquela que, explorada econômica e racionalmente, atinge, simultaneamente, graus de utilização da terra e de eficiência na exploração,* ***segundo índices FIXADOS*** **pelo órgão federal competente**.

Art. 11. *Os parâmetros, índices e indicadores que informam o conceito de produtividade serão* ***AJUSTADOS****, periodicamente, de modo a levar em conta o progresso científico e tecnológico da agricultura e o desenvolvimento regional, pelos Ministros de Estado do Desenvolvimento Agrário e da Agricultura e do Abastecimento, ouvido o Conselho Nacional de Política Agrícola." NR* ***(redação da MP 2.183-56)***

cional (e adequado - art. 9º, § 1º), identificado plenamente com o inciso I do art. 186 da CF (produtividade), e o de ***exploração*** racional (art. 6º, caput), que projeta para dentro do aproveitamento os demais incisos do art. 186 da CF. Ora, ao passo que o *aproveitamento* racional está expressamente referido a GUT e GEE (produtividade, resultado), operando instrumentalmente para consecução desses índices, a *exploração* racional é posta na lei como *condição* para validação desses índices.

82. Sobre a constitucionalidade desse art. 6º da Lei nº 8.629/93, o STF já assim manifestou-se:

> **MS 23.312/PR** (...) **4. Esta Corte já decidiu que o artigo 6º da Lei nº 8.629/93, ao definir o imóvel produtivo, a pequena e a média propriedade rural e a função social da propriedade, não extrapola os critérios estabelecidos no artigo 186 da Constituição Federal; antes, confere-lhe eficácia total** (MS *nº* 22.478/PR, *Maurício Corrêa*, DJ *de* 26.09.97). *Segurança que se denega, ressalvadas as vias ordinárias.*

> **MS *nº* 22.478/PR** – (...) **1. Inconstitucionalidade do art. 6º, § 2º, incisos I e II da Lei nº 8.629/93. Inexistência.** *Matéria já dirimida pelo Plenário desta Corte no sentido de que a elaboração dos índices fixados nesta lei, referentes à produção agrícola e à lotação de animais nas pastagens, está sujeita às características variáveis no tempo e no espaço e vinculadas a valores censitários periódicos, não condizentes com o grau de abstração e permanência que se espera de providência legislativa, mantendo-se, assim, essa atribuição, ao* Poder Executivo. (...)

83. Para melhor explicitar o que estamos defendendo poderíamos adotar a seguinte equação: PP = EE + ER, onde PP= Propriedade Produtiva, EE – Exploração Econômica e ER – Exploração Racional, sendo que EE = GUT + GEE e ER = FA + FT + FBE, ou seja função ambiental + função trabalhista + função bem estar, ficando assim a equação final:

PP = (GUT + GEE) + (FA + FT + FBE)

84. Isso evidenciaria o que a ordem positivada já expressa e o que este parecer visa proclamar: Que no conceito de função social está contido o conceito de produtividade, mas que no conceito de produtividade também estão contidas parcelas dos conceitos de função ambiental, função trabalhista e função bem estar, isto é, que a função social é continente e contéudo da produtividade.

85. Assim, no aproveitamento racional (art. 6º, caput, segunda parte, da Lei nº 8.629/93), a expressão equivale a "*parcimonioso, técnico, eqüitativo*", ao passo que na exploração racional (art. 6º, caput, primeira parte, da Lei nº 8.629/93) a expressão vale por "*razoável, sensata, equilibrada, harmônica, responsável, sustentável, proporcionada etc*", *enfim*: **LÍCITA**.

86. Em suma: No *contrário senso* da expressão "exploração racional", preceituada no caput do art. 6º da Lei nº 8.629/93 se desenham todas as situações de ilícito possíveis, entre elas cada qual que vier a configurar vulneração dos incisos II a IV do art. 186 da CF/88, na tipificação a eles dada pelos parágrafos 2º a 5º do art. 9º da Lei nº 8.629/93.

87. Em outras palavras, além de mediante **aproveitamento** racional (ex: utilização efetiva das áreas aproveitáveis, ou lotação adequada de pastos) estar o proprietário compelido a obter os índices mínimos de 80% e 100% de GUT e de GEE, o reconhecimento desses índices está – pelo ***caput*** do art. 6º da Lei nº 8.629/93 – condicionado à racionalidade da **exploração** desenvolvida, e, pois - a contrario senso – diante de exploração irracionalmente conduzida que tipifique ilicitude, seja porque ameace o equilíbrio ambiental (ex: criação ou culturas em áreas de preservação permanente ou reserva legal, utilização de transgenia vedada, abuso de agrotóxicos), seja porque ameace a sustentabilidade (ex: exploração sem tratos culturais contra processos erosivos, potencializadora de desertificação, de exaurimento de recursos hídricos etc), a correspectiva parcela dessa produtividade não poderia ser considerada como cumpridora da função social, na medida em que sua presença satisfaria apenas a exigência do inciso I do art. 186, e mesmo assim à custa do interesse público, social e difuso albergado pelo inciso II do mesmo artigo. **Seria produtividade ilícita, porque parcialmente obtida à custa de ilicitude perpetrada, conforme o caso, contra a função social ambiental da propriedade [58], conforme o caso, contra a função de bem estar da propriedade.**

88. Igual fenômeno ocorreria em situação de produtividade (GUT e GEE mínimos) atingida mediante equação custo-benefício obtida por escravização ou submissão de trabalhadores à condição análoga à de escravo ou a trabalhos degradantes. **Estar-se-ia diante de produtividade ilícita, porque parcialmente obtida mediante ilicitude perpetrada contra a função trabalhista da propriedade (art. 186, III, CF).**

58. [...] Com efeito, desta forma, visualiza-se o meio ambiente como um macrobem, que além de bem incorpóreo e imaterial se configura como bem de uso comum do povo. Isso significa que o proprietário, seja ele público ou particular, não poderá dispor da qualidade do meio ambiente ecologicamente equilibrado, devido à previsão constitucional, considerando-o macrobem de todos. Adita-se, no que se refere à atividade privada, a qualidade do meio ambiente deve ser considerada, pois o constituinte diz que a atividade econômica deverá observar, entre outros, o princípio da proteção ambiental, conforme estatui o art. 170, VI, da Constituição da República Federativa do Brasil. [...] ("*Os novos direitos do Brasil – Natureza e Perspectivas*". Organizada por Antonio Carlos Wolkmer e José Rubens Morato Leite, este último e Patryck de Araújo Ayala, no artigo "*Novas Tendências e Possibilidades do Direito Ambiental no Brasil*", p. 216)

IV. Da competência do órgão federal executor da política agrária para fiscalizar o cumprimento das condicionantes da função social. Da fiscalização pelo próprio órgão federal executor da política agrária, quando o descumprimento da função social é objetivável por simples operação de conta e conferência. Necessidade de o órgão federal executor da política agrária elaborar, em conjunto com os órgãos competentes, norma técnica e adoção das demais medidas cabíveis, a fim de conferir efetividade aos incisos II a IV do art. 9º, da Lei nº 8.629/93. Recomendações do TCU – Tribunal de Contas da União.

89. Resposta nesse passo imprescindível ao avanço da análise aqui conduzida seria a de a que órgão ou instituição incumbiria a constatação de cada qual das infrações tópicas acima exemplificadas, haja vista vozes que peroram a incompetência do órgão federal executor da política e reforma agrária em assuntos ambientais ou trabalhistas.

90. Mas a questão aqui tratada não é de gênero e sim de espécie. Porque, se é vero que ao órgão federal executor da política ambiental compete – em princípio - a administração e fiscalização do cumprimento dos impositivos ou proibições das disposições legisladas de natureza ambiental, como ao órgão federal executor da política trabalhista incumbiria – em princípio - a fiscalização dos correlatos trabalhistas (daí a objeção a que o órgão executor da política agrária federal possa considerar ilícita produtividade de imóvel em que ele próprio haja constatado irregularidade posta às competências repressoras daqueles órgãos), o fato é que tanto há situações em que esses impedimentos não ocorreriam, como as há em que, por ocorrerem, a composição de esforços fiscalizatórios seria de rigor.

91. De nossa parte não há dúvidas de que a competência para proceder à fiscalização do cumprimento das condicionantes da função social dos imóveis rurais, é **do órgão federal executor da reforma agrária**. Neste sentido é o que dispõe o art. 2º, § 2º da Lei 8.629/93, *in verbis*:

> "**Art. 2º** A propriedade rural que não cumprir a função social prevista no art. 9º é passível de desapropriação, nos termos desta lei, respeitados os dispositivos constitucionais. - § 1º Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social. - **§ 2o Para os fins deste artigo, fica a União, através do órgão federal competente, autorizada a ingressar no imóvel de propriedade particular para levantamento de**

dados e informações, mediante prévia comunicação escrita ao proprietário, preposto ou seu representante. (redação da MP 2.183-56)"

Também não remanescem dúvidas de haver regulamentação do que seja aproveitamento racional e adequado; utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; observância das disposições que regulam as relações de trabalho e exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. Com efeito, como já visto, tais conceituações estão expressamente previstas nos parágrafos primeiro ao quinto do art. 9º da Lei 8.629/93, devidamente tabelados acima.

93. De modo que, sendo **o órgão federal executor da política e reforma agrária** o competente para proceder à fiscalização do cumprimento das condicionantes da função social em imóveis rurais, e estando regulamentado expressamente na Lei, quando ocorre, a contrário *sensu*, o descumprimento desses requisitos, não há como se furtar dessa fiscalização e processamento, respeitado necessariamente o devido processo legal administrativo.

94. Para identificação das situações em que o órgão executor da política agrária federal pode incursionar em tema de um poder de polícia – em princípio – afeto a alheios (v.g., no caso, IBAMA), tenha-se em mente que entre as figuras típicas de ilícito ambiental as há de natureza objetivável de plano e as há apenas objetiváveis após prolação de juízos de mérito, a estas estando vedado ingerência do órgão executor da política e reforma agrária (porque seara exclusiva do órgão executor da política ambiental federal), mas àquelas o acesso lhe havendo sido franqueado, por expressa decorrência do sistema de tabulação de produtividade concatenado na Lei nº 8.629/93, que vem assim formatado:

REDAÇÃO DA LEI Nº 8.629/93	LEI Nº 4.771, DE 15 DE SETEMBRO DE 1965 Institui o novo Código Florestal
Art. 6º Considera-se propriedade produtiva aquela que, explorada econômica e racionalmente, atinge, simultaneamente, graus de utilização da terra e de eficiência na exploração, segundo índices fixados pelo órgão federal competente.	
§ 1º O grau de utilização da terra, para efeito do caput deste artigo, deverá ser igual ou superior a 80% (oitenta por cento), calculado pela relação percentual entre a área efetivamente utilizada e a ÁREA APROVEITÁVEL TOTAL DO IMÓVEL.	
Art. 10. Para efeito do que dispõe esta Lei, CONSIDERAM-SE NÃO APROVEITÁVEIS:	

▶

REDAÇÃO DA LEI Nº 8.629/93	LEI Nº 4.771, DE 15 DE SETEMBRO DE 1965 Institui o novo Código Florestal
IV - as áreas de **EFETIVA** PRESERVAÇÃO PERMANENTE E DEMAIS ÁREAS PROTEGIDAS POR LEGISLAÇÃO RELATIVA À CONSERVAÇÃO DOS RECURSOS NATURAIS E À PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE.	**Art. 1º** As florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação, reconhecidas de utilidade às terras que revestem, são bens de interesse comum a todos os habitantes do País, e**xercendo-se os direitos de propriedade, com as limitações que a legislação em geral** [59] **e especialmente esta Lei estabelecem.** **§ 1º** As ações ou omissões contrárias às disposições deste Código na utilização e exploração das florestas e demais formas de vegetação são consideradas uso nocivo da propriedade, aplicando-se, para o caso, o procedimento sumário previsto no art. 275, inciso II, do Código de Processo Civil. (redação da MEDIDA PROVISÓRIA No 2.166-67, DE 24 DE AGOSTO DE 2001) **§ 2º** Para os efeitos deste Código, entende-se por: (...) **II** - área de preservação permanente: área protegida nos termos dos arts. 2º e 3º desta Lei, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas; **III** - Reserva Legal: área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, excetuada a de preservação permanente, necessária ao uso sustentável dos recursos naturais, à conservação e reabilitação dos processos ecológicos, à conservação da biodiversidade e ao abrigo e proteção de fauna e flora nativas; (...) **Art. 2º** Consideram-se de preservação permanente, pelo só efeito desta Lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas: **a)** ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água desde o seu nível mais alto em faixa marginal cuja largura mínima será: (**Redação dada pela Lei nº 7.803 de 18.7.1989**) **1** - de 30 (trinta) metros para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura; (**Redação dada pela Lei nº 7.803 de 18.7.1989**) **2** - de 50 (cinquenta) metros para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura; (**Redação dada pela Lei nº 7.803 de 18.7.1989)** **3** - de 100 (cem) metros para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura; (**Redação dada pela Lei nº 7.803 de 18.7.1989)**

59. Vide ainda, em relação a áreas de mata atlântica, o **DEC. N° 750, DE 10/02/1993**, que dispõe sobre o corte, a exploração e a supressão de vegetação primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração da Mata Atlântica, e dá outras providências: **Art. 1°** Ficam proibidos o ***corte***, a ***exploração*** e a ***supressão*** de vegetação primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração da Mata Atlântica. **Parágrafo único. *Excepcionalmente, a supressão da vegetação*** primária ou em estágio avançado e médio de regeneração da Mata Atlântica ***poderá ser autorizada***, mediante decisão motivada do órgão estadual competente, com anuência prévia do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), informando-se ao Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), ***quando necessária à execução de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social***, mediante aprovação de estudo e relatório de impacto ambiental. (...) **Art. 3º** Para os efeitos deste decreto, considera-se Mata Atlântica as formações florestais e ecossistemas associados inseridos no domínio Mata Atlântica, com as respectivas delimitações estabelecidas pelo Mapa de Vegetação do Brasil, IBGE 1988: Floresta Ombrófila Densa Atlântica, Floresta Ombrófila Mista, Floresta Ombrófila Aberta, Floresta Estacional Semidecidual, Floresta Estacional Decidual, manguezais restingas campos de altitude, brejos interioranos e encraves florestais do Nordeste. (...) **Art. 5º** Nos casos de vegetação secundária nos estágios médio e avançado de regeneração da Mata Atlântica, ***o parcelamento do solo*** ou qualquer edificação para fins urbanos ***só serão admitidos*** quando de conformidade com o plano-diretor do Município e demais legislações de proteção ambiental, mediante prévia autorização dos órgãos estaduais competentes e ***desde que a vegetação não apresente qualquer das seguintes características:*** **I** - ser abrigo de espécies da flora e fauna silvestres ameaçadas de extinção; **II** - exercer função de ***proteção de mananciais ou de prevenção e controle de erosão***; **III** - ter ***excepcional valor paisagístico***. (...) **Art. 7º *Fica PROIBIDA a exploração de vegetação que tenha a função de*** proteger espécies da flora e fauna silvestres ameaçadas de extinção, formar corredores entre remanescentes de vegetação primária ou em estágio avançado e médio de regeneração, ou ainda de ***proteger o entorno de unidades de conservação, bem como a utilização das áreas de preservação permanente***, de que tratam os arts. 2º e 3º da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. **Art. 10**. ***São nulos de pleno direito os atos praticados em desconformidade com as disposições do presente decreto***. (...)"

REDAÇÃO DA LEI Nº 8.629/93	LEI Nº 4.771, DE 15 DE SETEMBRO DE 1965 Institui o novo Código Florestal
	4 - de 200 (duzentos) metros para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura; (**Número acrescentado pela Lei nº 7.511, de 7.7.1986 e alterado pela Lei nº 7.803 de 18.7.1989**) **5** - de 500 (quinhentos) metros para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros; (**Número acrescentado pela Lei nº 7.511, de 7.7.1986 e alterado pela Lei nº 7.803 de 18.7.1989**) **b**) ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios d'água naturais ou artificiais; **c**) nas nascentes, ainda que intermitentes e nos chamados "olhos d'água", qualquer que seja a sua situação topográfica, num raio mínimo de 50 (cinquenta) metros de largura;(**Redação dada pela Lei nº 7.803 de 18.7.1989**) **d**) no topo de morros, montes, montanhas e serras; **e**) nas encostas ou partes destas, com declividade superior a 45°, equivalente a 100% na linha de maior declive; **f**) nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues; **g**) nas bordas dos tabuleiros ou chapadas, a partir da linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a 100 (cem) metros em projeções horizontais; (**Redação dada pela Lei nº 7.803 de 18.7.1989**) **h**) em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, qualquer que seja a vegetação. (**Redação dada pela Lei nº 7.803 de 18.7.1989**) **i**) nas áreas metropolitanas definidas em lei. (**Alínea acrescentada pela Lei nº 6.535, de 15.6.1978 e implicitamente suprimida quando da redação dada pela Lei nº 7.803 de 18.7.1989**) **Parágrafo único**. No caso de áreas urbanas, assim entendidas as compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, em todo o território abrangido, obervar-se-á o disposto nos respectivos planos diretores e leis de uso do solo, respeitados os princípios e limites a que se refere este artigo. (**Parágrafo acrescentado pela Lei nº 7.803 de 18.7.1989**) **Art. 3º** Consideram-se, ainda, de preservação permanentes, quando assim declaradas por ato do Poder Público, as florestas e demais formas de vegetação natural destinadas: **a)** a atenuar a erosão das terras; **b)** a fixar as dunas; **c)** a formar faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias; **d)** a auxiliar a defesa do território nacional a critério das autoridades militares; **e)** a proteger sítios de excepcional beleza ou de valor científico ou histórico; **f)** a asilar exemplares da fauna ou flora ameaçados de extinção; **g)** a manter o ambiente necessário à vida das populações silvícolas; **h)** a assegurar condições de bem-estar público. **§ 1°** A supressão total ou parcial de florestas de preservação permanente só será admitida com prévia autorização do Poder Executivo Federal, quando for necessária à execução de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social. (...) **Art. 10.** Não é permitida a derrubada de florestas, situadas em áreas de inclinação entre 25 a 45 graus, só sendo nelas tolerada a extração de toros, quando em regime de utilização racional, que vise a rendimentos permanentes.(...)

95. Logo, em casos como os acima enquadrados, nos quais o descumprimento legal pode ser objetivável de plano e demonstrado por simples operação de conta e conferência, pensamos que cabe unicamente **ao órgão federal executor da política e reforma agrária** proceder à objetivação. Exemplo de inadequação na utilização dos recursos naturais disponíveis (§ 2º do art. 9º da Lei 8.629/93), que ao nosso ver poderia ser demonstrado por simples operação acima, diz respeito ao uso ou cultivo inadequado em áreas de preservação permanente ou reserva legal, pois[60], posto ser muito comum os laudos agronômicos de fiscalização encontrarem uso ou cultivo dessas áreas, de forma que o GUT (Grau de Utilização da Terra) reste superior a 100%.

96. Por fim, deve ser registrado que no tocante ao meio ambiente, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 é extremamente aberta em sentido democrático ambiental[61], pois nos termos do art. 225 da CF/88[62], busca a participação de todos na esfera e preservação do meio ambiente. Nesse sentido, todo problema de política ambiental só poderá ser resolvido quando reconhecida a unidade entre cidadãos, Estado e meio ambiente, e garantidos os instrumentos de ação[63].

97. Por essa razão, considerando que o GUT é obtido de uma relação percentual entre as áreas, após excluídas a título de área não aproveitável as de EFETIVA preservação permanente, sendo sabido que estas defluem de critério OBJETIVO previsto nos artigos 2º, 3º e 10 do Código Florestal, e tendo-se por certo que a variação de áreas na

60. Práticas indiscutivelmente tidas como ilícitas pela jurisprudência de ambas as turmas do STJ, veja-se:

*[**RESP 343.741**/PR ; RECURSO ESPECIAL 2001/0103660-8 - DJ DATA:07/10/2002 PG:00225 - Relator Min. FRANCIULLI NETTO - 04/06/2002 T2 - SEGUNDA TURMA] - RECURSO ESPECIAL. FAIXA CILIAR. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. RESERVA LEGAL. TERRENO ADQUIRIDO PELO RECORRENTE JÁ DESMATADO. IMPOSSIBILIDADE DE EXPLORAÇÃO ECONÔMICA. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. OBRIGAÇÃO PROPTER REM. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. DIVERGÊNCIA. JURISPRUDENCIAL NÃO CONFIGURADA. As questões relativas à aplicação dos artigos 1º e 6º da LICC, e, bem assim, à possibilidade de aplicação da responsabilidade objetiva em ação civil pública, não foram enxergadas, sequer vislumbradas, pelo acórdão recorrido. Tanto a faixa ciliar quanto a reserva legal, em qualquer propriedade, incluída a da recorrente, não podem ser objeto de exploração econômica, de maneira que, ainda que se não dê o reflorestamento imediato, referidas zonas não podem servir como pastagens.* ***Não há cogitar, pois, de ausência de nexo causal, visto que aquele que perpetua a lesão ao meio ambiente cometida por outrem está, ele mesmo, praticando*** **o ilícito**. *A obrigação de conservação é automaticamente transferida do alienante ao adquirente, independentemente deste último ter responsabilidade pelo dano ambiental. Recurso especial não conhecido.*

[**RESP 264.173 / PR** ; RECURSO ESPECIAL 2000/0061820-9 - DJ DATA:02/04/2001 PG:00259 – JBCC VOL.:00190 PG:00117 - RJADCOAS VOL.:00024 PG:00077 - RT VOL.:00792 PG:00227 - Min. JOSÉ DELGADO - 15/02/2001- T1 - PRIMEIRA TURMA] ADMINISTRATIVO. RESERVA FLORESTAL. NOVO PROPRIETÁRIO. LEGITIMIDADE PASSIVA.1. O novo adquirente do imóvel é parte legítima passiva para responder por ação de dano ambiental, pois assume a propriedade do bem rural com a imposição das limitações ditadas pela Lei Federal. 2. Recurso provido

61. Canotilho registra *in* Direito público do ambiente, p.30, que para edificar e estruturar um abstrato Estado Ambiental pressupõe-se uma *democracia ambiental*.

62. LEITE, José Rubens Morato Leite e Patryck de Araújo Ayala, Novas tendências e possibilidade do direito ambiental no Brasil, *in* Os Direitos no Brasil, org. por Antônio Carlos Wolkmer e outro, pg. 196.

63. Até porque, legitimado a figurar em pólo ativo de ação civil pública que necessite mover em defesa do meio ambiente – art. 5º da LACP – a autarquia agrária teria que previamente ao ajuizamento da mesma aferir o dano ambiental objetivável de plano, ou, nas expressões do Código Florestal, aferir o exercício de direitos de propriedade em desconformidade com as limitações da legislação em geral e especialmente do CF **(art. 1º),** aferir o uso nocivo da propriedade, derivado de ações ou omissões contrárias às disposições do CF, referentes à utilização e exploração das florestas e demais formas de vegetação **(art. 1º, § 1º)**, aferir o não asseguramento do bem-estar das populações humanas, devido à não preservação efetiva de área de preservação permanente prevista no art. 2º ou 3º **(Art. 1º, § 2º, II),** aferir o uso não sustentável dos recursos naturais, pela não preservação da reserva legal **(art. 1º, § 2º, III),** aferir a supressão de florestas de preservação permanente sem autorização do Poder Executivo Federal, e fora das hipóteses de utilidade pública ou interesse social. **(art. 3º, § 1º).**

exploração do imóvel repercute no GEE, é evidente que o órgão federal executor da reforma agrária, compelido - para fins de cálculo da produtividade - a aferir, v.g., se a preservação permanente encontra-se EFETIVAMENTE preservada etc, recebeu da lei competência autônoma para valorar o cumprimento desse aspecto objetivável da legislação ambiental, entre outros.

98. Daí dispensar aquele órgão contributo do órgão executor da política ambiental para atestar descumprimento da função ambiental a fundamento de inexistência de áreas de preservação permanente obrigatórias, e, pois, estar plenamente apto a detectar ilícito administrativo ambiental[64], pelo qual, embora não podendo sancionar por multa, por interdição de atividade, por cassação de alvarás etc, pode sancionar por desapropriação fulcrada no art. 184 c/c 186, II, da CF/88, mediante procedimentos técnicos de desincorporação do GUT e GEE dos ganhos de produtividade que a prática do ilícito ambiental haja a eles carreado.

99. Casos haverá, contudo, em razão da complexidade do dano causado ao meio ambiente, e especialmente em razão de suas peculiaridades, o mesmo aplicando no tocante às relações trabalhistas, em que o trabalho de fiscalização deverá ser realizado em conjunto **pelo órgão federal executor da reforma agrária** e pelo órgão federal executor da política específica que com ela guarde conexividade, conforme o caso, o órgão federal executor da política ambiental ou o órgão federal executor da política trabalhista. Para essas hipóteses, caberia ao **órgão federal executor da reforma agrária** elaborar em conjunto com aqueles órgãos norma técnica e adoção das demais medidas cabíveis, a fim de – como recomenda o TCU - conferir efetividade aos incisos II a IV do art. 9º, da Lei nº 8.629/93 e II a IV do art. 186 da CF/88.

100. Pois, como já foi referido, a adoção de medidas administrativas, com vistas a conferir efetividade aos preceitos constitucionais previstos nos incisos II a IV do art. 186 da CF/88, e incisos II a IV do art. 9º, da Lei nº 8.629/93, é objeto de recomendação do TCU – Tribunal de Contas da União, constante no Acórdão nº 557/2004 – TCU – Plenário, relativamente ao Processo TC – 005.888/2003-0. Dentre as recomendações consta o seguinte: "9.4.4. *elabore norma técnica e adote as demais medidas cabíveis, com apoio do Ministério do Desenvolvimento Agrário e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente, a fim de conferir efetividade aos incisos II a IV do art. 9º, da Lei nº 8.629/93.*"

64. Encontramos decisão proferida no **MS 21.919**, em que foi relator o Ministro Celso de Mello, julgado em 22/09/94, onde o STF decidiu que "*A pequena e a média propriedades rurais, ainda que improdutivas, não estão sujeitas ao poder expropriatório da União Federal, em tema de reforma agrária, em face da cláusula de inexpropriabilidade que deriva do art. 185, I, da Constituição da República. A incidência dessa norma constitucional não depende, para efeito de sua aplicabilidade, da cumulativa satisfação dos pressupostos nela referidos (dimensão territorial do imóvel ou grau adequado de produtividade fundiária). Basta que qualquer desses requisitos se verifique para que a imunidade objetiva prevista no art. 185 da Constituição atue plenamente, em ordem a pré-excluir a possibilidade jurídica de a União Federal valer-se do instrumento extraordinário da desapropriação-sanção*".

101. Por isso, como segunda alternativa para a validação de ações administrativas fadadas à desconstituição da chamada produtividade ilícita, nos casos em que o juízo da ilicitude não seja objetivável de plano, considere-se a possibilidade de termos de cooperação entre distintos órgãos fiscalizadores, visando concentração de simultâneas ações fiscalizatórias ambientais, trabalhistas e agrárias, cada órgão certificando descumprimento da vertente da função social posta à sua competência, do que se valeria o órgão federal executor da política e reforma agrária para objetivar a produtividade ilícita, assim embasando-se para mensurar índices de GUT e GEE depurados do ***quantum*** obtido à custa da ilicitude.

102. Portanto, a vedação do art. 185 da CF/88 não pode excepcionar *ipso facto* o comando do art. 184, senão nos casos em que a produtividade provenha de atividades não contrapostas a vedações legais, e, pois, não pode ser invocada para tutelar os casos em que a produtividade derive de descumprimento de preceitos de regime ambiental ou trabalhista, já que, em essência, esses ilícitos, além de impedirem o aperfeiçoamento da função social plena, viabilizam até mesmo desincorporação dos ganhos de produtividade correspondentes, expondo o imóvel à desapropriação-sanção, inclusive por improdutividade ficta, assim vista a produtividade obtida à custa das demais funções.

V. Da função social da propriedade. Precedentes do Supremo Tribunal Federal que abordam a matéria. Inércia da autarquia agrária. Afronta ao texto constitucional em face da omissão. Métodos teleológicos e sistemático de interpretação. Reforma Agrária como imperativo decorrente da ordem constitucional positivada.

103. Em pesquisa que realizamos junto à página eletrônica do STF, encontramos poucas decisões daquela Corte que hajam enfrentado o tema função social da propriedade. Também não encontramos decisões daquela Corte que enfrentem diretamente a questão das colidências existentes entre o art. 185, II, e o art. 186 e incisos da CF/88[65].

104. A ausência de decisões sobre este assunto, deve-se - em nosso ver - exclusivamente à inércia[66] da autarquia agrária, que lamentavelmente todos estes anos optou por interpretar o texto constitucional da forma mais restrita possível, e em razão

65. Como em nosso sistema processual vige o princípio da ação, ou o princípio da demanda, pelo qual cabe à parte a iniciativa de provocar o exercício da função jurisdicional, cabia ao INCRA desapropriar imóveis com fulcro nos demais incisos do art. 186, e não exclusivamente no primeiro inciso (aproveitamento racional e adequado).

66. Esta também foi a constatação de Marcelo Varella, *in* Introdução ao direito à reforma agrária: o direito face aos novos conflitos sociais. São Paulo: LED, 1998. p.256, que assim consignou "*é justamente esta a interpretação da maioria dos magistrados e do próprio INCRA nos casos concretos. Contra a Constituição Federal, contra o meio ambiente, contra o bem-estar da sociedade brasileira e contra o direito de igualdade ao acesso ao progresso humano*".

disso deixou de fiscalizar o cumprimento das outras condicionantes da função social previstas no art. 186, II, III e IV da CF/88, em total afronta ao texto constitucional[67].

105. De fato, vislumbramos a necessidade de realização da reforma agrária como imperativo constitucional. Vale dizer, decorre de uma interpretação sistemática da Constituição que o Estado Brasileiro deverá fazê-la. Ou seja, não existe opção para não fazê-la. Com efeito, quando a Constituição declara como objetivos fundamentais do Estado Brasileiro, de um lado, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, e, de outro lado, a promoção do desenvolvimento nacional, bem como a erradicação da pobreza e da marginalização, com a redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º), é óbvio que ela está determinando, implicitamente, a realização pelo Estado, em todos os seus níveis – federal, estadual e municipal -, também de uma ampla política de distribuição eqüitativa das propriedades, sobretudo de imóveis rurais próprios à exploração agrícola e de imóveis urbanos adequados à construção de moradias. A não realização dessa política pública representa, indubitavelmente, uma inconstitucionalidade por omissão.[68]

106 Luiz Roberto Barroso[69] ao dissertar sobre o método teleológico – aquele que busca desvendar o fim da norma - afirma que a Constituição brasileira de 1988, em seu Título I, dedicado aos *princípios fundamentais*, abriu um artigo específico para as finalidades do Estado brasileiro, cuja consecução deve figurar como vetor interpretativo de toda a atuação dos órgãos públicos. Pois bem, a finalidade perseguida pela reforma agrária é a efetivação das diretrizes constitucionais, em atenção aos princípios da dignidade humana e da cidadania, fundamentos da República (art. 1º, II e III, da Constituição), e aos seus objetivos fundamentais, tal como previstos no Texto Magno: construir uma sociedade livre, justa e solidária, erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e promover o bem de todos, sem discriminações (art. 3º, I, III e IV).

107. Não se trata, portanto, de medidas pontuais (reforma agrária *stricto-sensu*), mas de um conjunto de medidas necessárias e fundadas em diretrizes institucionais para

67. COMPARATO, Fábio Konder, "Direitos e deveres em matéria de propriedade", in A Questão Agrária e a Justiça, org. Juvelino José Strozake, Ed. RT, São Paulo, 2000, p. 144.

68. BARROSO, Luís Roberto, in Interpretação e aplicação da Constituição, 4ª Edição, Editora Saraiva, pág. 139.

69. No mesmo sentido caminha o pensamento do Superior Tribunal de Justiça: *EMBARGOS DE DECLARAÇÃO CONTRA ACÓRDÃO PROFERIDO EM AGRAVO REGIMENTAL. DANOS AMBIENTAIS. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. RESPONSABILIDADE. ADQUIRENTE. TERRAS RURAIS. RECOMPOSIÇÃO. MATAS.* ***1.*** *A Medida Provisória 1.736-33 de 11/02/99, que revogou o art. 99 da lei 8.171/99, foi revogada pela MP 2.080-58, de 17/12/2000.* ***2.*** *Em matéria de dano ambiental a responsabilidade é objetiva. O adquirente das terras rurais é responsável pela recomposição das matas nativas.* ***3.*** *A Constituição Federal consagra em seu art. 186 que a* ***função social*** *da propriedade rural é cumprida quando atende, seguindo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, a requisitos certos, entre os quais o de "utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do* ***meio ambiente****"* ***4.*** *A Lei 8.171/91 vigora para todos os proprietários rurais, ainda que não sejam eles os responsáveis por eventuais desmatamentos anteriores. Na verdade, a referida norma referendou o próprio Código Florestal (Lei 4.771/65) que estabelecia uma limitação administrativa às propriedades rurais, obrigando os seus proprietários a instituírem áreas de reservas legais, de no mínimo 20% de cada propriedade, em prol do interesse coletivo. 5. Embargos de Declaração parcialmente acolhidos para negar provimento ao Recurso Especial.* ***[EARESP 255170 / SP ; EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO AGRAVO REGIMENTAL NO RESP 2000/0036627-7 – DJ DATA:22/04/2003 PG:00197 - T1 - PRIMEIRA TURMA - Min. LUIZ FUX]***

o Estado Democrático de Direito, que foram agendadas pelos constituintes, às quais os órgãos responsáveis não podem se furtar.

108. Embora o Supremo Tribunal Federal não tenha enfrentado diretamente o tema, vale lembrar passagem de acórdão unânime do plenário daquela corte, que por ocasião do julgamento do **MS 22.164-0-SP** assim decidiu:

> **MS 22.164/SP** - SÃO PAULO - MANDADO DE SEGURANÇA *Relator(a)*: Min. CELSO DE MELLO - *Julgamento*: 30/10/1995 - *Órgão Julgador*: TRIBUNAL PLENO - *Publicação*: DJ DATA-17-11-95 PP-39206 EMENT VOL-01809-05 PP-01155
>
> (....) A PRÓPRIA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, AO IMPOR AO PODER PÚBLICO O DEVER DE FAZER RESPEITAR A INTEGRIDADE DO PATRIMÔNIO AMBIENTAL, NÃO O INIBE, QUANDO NECESSÁRIA A INTERVENÇÃO ESTATAL NA ESFERAL DOMINIAL PRIVADA, DE PROMOVER A DESAPROPRIAÇÃO DE IMÓVEIS RURAIS PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA, **ESPECIALMENTE PORQUE UM DOS INSTRUMENTOS DE REALIZAÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE CONSISTE, PRECISAMENTE, NA SUBMISSÃO DO DOMÍNIO À NECESSIDADE DE O SEU TITULAR UTILIZAR ADEQUADAMENTE OS RECURSOS NATURAIS DISPONÍVEIS E DE FAZER PRESERVAR O EQUILÍBRIO DO MEIO AMBIENTE (CF, ART. 186, II), SOB PENA DE, EM DESCUMPRINDO ESSES ENCARGOS, EXPOR-SE À DESAPROPRIAÇÃO-SANÇÃO A QUE SE REFERE O ART. 184 DA LEI FUNDAMENTAL**. A QUESTAO DO DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO - DIREITO DE TERCEIRA GERAÇÃO - PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE. - O DIREITO À INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE - TÍPICO DIREITO DE TERCEIRA GERAÇÃO - CONSTITUI PRERROGATIVA JURÍDICA DE TITULARIDADE COLETIVA, REFLETINDO, DENTRO DO PROCESSO DE AFIRMAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS, A EXPRESSÃO SIGNIFICATIVA DE UM PODER ATRIBUÍDO, NÃO AO INDIVÍDUO IDENTIFICADO EM SUA SINGULARIDADE, MAS, NUM SENTIDO VERDADEIRAMENTE MAIS ABRANGENTE, À PROPRIA COLETIVIDADE SOCIAL. ENQUANTO OS DIREITOS DE PRIMEIRA GERAÇÃO (DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS) - QUE COMPREENDEM AS LIBERDADES CLÁSSICAS, NEGATIVAS OU FORMAIS - REALÇAM O PRINCÍPIO DA LIBERDADE E OS DIREITOS DE SEGUNDA GERAÇÃO (DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS) - QUE SE IDENTIFICAM COM AS LIBERDADES POSITIVAS, REAIS OU CONCRETAS - ACENTUAM O PRINCÍPIO DA IGUALDADE, OS DIREITOS DE TERCEIRA GERAÇÃO, QUE MATERIALIZAM PODERES

> DE TITULARIDADE COLETIVA ATRIBUÍDOS GENÉRICAMENTE A TODAS AS FORMAÇÕES SOCIAIS, CONSAGRAM O PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE E CONSTITUEM UM MOMENTO IMPORTANTE NO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO, EXPANSÃO E RECONHECIMENTO DOS DIREITOS HUMANOS, CARACTERIZADOS, ENQUANTO VALORES FUNDAMENTAIS INDISPONÍVEIS, PELA NOTA DE UMA ESSENCIAL INEXAURIBILIDADE. CONSIDERAÇÕES DOUTRINÁRIAS.

Ainda do voto extrai-se a seguinte passagem:

> **"A *defesa da integridade do meio ambiente, quando venha este a constituir objeto de atividade predatória, pode justificar a reação estatal veiculadora de medidas – como desapropriação-sanção – que atinjam o próprio direito de propriedade, pois o imóvel rural que não se ajuste, em seu processo de exploração econômica, aos fins elencados no art.* 186 *da* Constituição, *claramente descumpre o princípio da função social inerente à propriedade, legitimando, desse modo, nos termos do art.* 184 *c/c o art.* 186, II, *da* Carta Política, *a edição de decreto presidencial consubstanciador de declaração expropriatória para fins de reforma agrária*".**

109. Outra decisão mais recente daquela Corte, e que abordou o tema, foi proferida na **ADI nº 2213**, em que também foi relator o Ministro Celso de Mello. Merece transcrição a seguinte passagem:

> **ADI 2.213/DF** - *Relator(a)*: *Min*. CELSO DE MELLO - *Publicação*:DJ DATA-23-04-04 (....) RELEVÂNCIA DA QUESTÃO FUNDIÁRIA - O CARÁTER RELATIVO DO DIREITO DE PROPRIEDADE - A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE - IMPORTÂNCIA DO PROCESSO DE REFORMA AGRÁRIA – (...) - A PRIMAZIA DAS LEIS E DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO. - **O *direito de propriedade não se reveste de caráter absoluto, eis que, sobre ele, pesa grave hipoteca social, a significar que, descumprida a função social que lhe é inerente* (CF, *art.* 5º, XXIII)**, *legitimar-se-á a intervenção estatal na esfera dominial privada, observados, contudo, para esse efeito, os limites, as formas e os procedimentos fixados na própria Constituição da República*. - **O *acesso à terra, a solução dos conflitos sociais, o aproveitamento racional e adequado do imóvel rural, a utilização apropriada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente constituem elementos de realização da função social da propriedade*. A *desa-***

propriação, nesse contexto - enquanto sanção constitucional imponível ao descumprimento da função social da propriedade - reflete importante instrumento destinado a dar conseqüência aos compromissos assumidos pelo Estado na ordem econômica e social. - Incumbe, ao proprietário da terra, o dever jurídico- -social de cultivá-la e de explorá-la adequadamente, sob pena de incidir nas disposições constitucionais e legais que sancionam os senhores de imóveis ociosos, não cultivados e/ou improdutivos, pois só se tem por atendida a função social que condiciona o exercício do direito de propriedade, quando o titular do domínio cumprir a obrigação (1) de favorecer o bem-estar dos que na terra labutam; (2) de manter níveis satisfatórios de produtividade; (3) de assegurar a conservação dos recursos naturais; e (4) de observar as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que possuem o domínio e aqueles que cultivam a propriedade.(....)[70]

110. Como visto, as decisões estão em consonância com a posição que nos parece mais adequada com o sistema constitucional, ou seja, que a propriedade produtiva só estará incólume à reforma agrária se respeitar, simultaneamente, os elementos ecológico e sócio-laboralista, requisitos da função social da propriedade rural.[71]

111. Por derradeiro, importante registrar que a interpretação sistemática em matéria constitucional é freqüentemente invocada em julgados do Supremo Tribunal e Federal. Neste sentido, Luiz Roberto Barroso[72] registra o seguinte:

> *"No Brasil, a interpretação sistemática em matéria constitucional é freqüentemente invocada pelo Supremo Tribunal Federa, e desfruta, de fato, de grande prestígio na jurisprudência em geral*[73]. *Sobre ela, escreveu o ex-Ministro Antônio Neder*:
>
> > *"É o que em seguida será demonstrado pela interpretação sistemática, a mais racional e científica, e a que mais se harmoniza com o método do Direito Constitucional, exatamente a que aproxima da realidade o intérprete"*[74]

70. SILVEIRA, DOMINGOS SÁVIO DRESCH, A propriedade agrária e suas funções sociais, *in* Direito Agrário em Debate, pag. 22.

71. BARROSO, Luís Roberto, *in* Interpretação e aplicação da Constituição, 4ª Edição, Editora Saraiva, pág. 137.

72. Nota "123. V. RTJ, 133:6, 1990, p. 7, 140:306, 1992, 143:391, 1992, p.408, 143:27, 1993, p.32, e 144:175, 1990, p. 183.

73. Nota "124. Rep. N. 846-RJ, rel. Min. Antônio Neder, *Representações por inconstitucionalidade: dispositivos de Constituições estaduais*, 93, 1976, t.2, p.107.

74. Minuta de ofício anexa

3 Conclusões

112. Diante do exposto e considerando o ordenamento jurídico vigente, nosso parecer alcança as seguintes conclusões:

a) Deflui da ordem jurídica positivada que no conceito de função social está contido o conceito de produtividade, mas que no conceito de produtividade também estão contidas parcelas dos conceitos de função ambiental, função trabalhista e função bem estar, isto é, que a função social é continente e contéudo da produtividade.

b) A vedação do art. 185 da CF/88 não pode excepcionar *ipso facto* o comando do art. 184, senão nos casos em que a produtividade provenha de atividades não contrapostas a vedações legais, e, pois, não pode ser invocada para tutelar os casos em que a produtividade derive de descumprimento de preceitos de regime ambiental ou trabalhista, já que, em essência, esses ilícitos, além de impedirem o aperfeiçoamento da função social, viabilizam desincorporação dos ganhos de produtividade correspondentes, expondo o imóvel à desapropriação-sanção inclusive por improdutividade ficta, ou produtividade irracional.

c) No ***contrário senso*** da expressão "*exploração racional*", preceituada no caput do art. 6º da Lei nº 8.629/93 se desenham todas as situações de ilícito possíveis, e previstas em regimes jurídicos próprios, entre elas cada qual que vier a configurar vulneração dos incisos II a IV do art. 186 da CF/88, na tipificação a eles dada pelos parágrafos 2º a 5º do art. 9º da Lei nº 8.629/93.

d) Em casos nos quais o descumprimento da função social da proprieda-

de possa ser objetivável de plano e demonstrado por simples operação de conta e conferência, compete autonomamente ao órgão federal executor da política e reforma agrária proceder à objetivação, mediante fiscalização em que se assegure ao proprietário o devido processo legal administrativo.

e) Nos demais casos, compete ao órgão federal executor da política e reforma agrária, em conjunto com os demais órgãos executores da políticas conexas às funções ambiental e trabalhista, a elaboração de norma técnica e adoção de medidas administrativas conjuntas de fiscalização, com vistas a conferir efetividade às normas constitucionais previstas no art. 186 da CF/88, e incisos II a IV do art. 9º, da Lei nº 8.629/93.

f) Nos casos das alíneas anteriores, a propriedade, embora produtiva do ponto de vista economicista, suscetibiliza-se à desapropriação-sanção de que cuida o art. 184 da Constituição Federal da República Federativa do Brasil, se flagrada como descumpridora das outras condicionantes da função social elencadas no art. 186, II, III e IV da CF/88, (II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III – observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV – exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores).

4 Propostas de Encaminhamento

113. Acaso venha este parecer a ser aprovado em Consultoria e pela autoridade ministerial, propugnamos como encaminhamentos o envio do mesmo:

a) à Presidência do INCRA, com recomendação no sentido de que:

a.1) considere-o – em face do item 9.4.4 do acórdão nº 557/2004 (TC-005.888/2003-0) – e manifeste-se fundamentadamente acerca da possibilidade, conveniência, oportunidade e relação custo-benefício de readequar suas normas sobre vistoria de imóveis rurais, para incorporar-lhes critérios de aferição de infrações contra o meio ambiente e contra as relações de trabalho, que sejam objetiváveis por simples conta ou conferência, ou a cujo respeito exista prova administrativa ou judicial preconstituída, hipóteses em que a norma deveria veicular métodos para depuração da produtividade obtida mediante o sacrifício daqueles aspectos da função social da propriedade (incisos II, III e IV do art. 186 da CF/88 e do art. 9º da Lei n 8.629/93);

a.2) articule, em conjunto com o MDA, junto à Casa Civil, IBAMA/MMA e MTE, decreto regulamentador e ações administrativas tendentes à elaboração de termos de cooperação ou normas interinstitucionais regradoras de fiscalizações conjuntas, visando concentração de juízos simultâneos sobre o cumprimento de todos os aspectos da função social da propriedade;

b) à ciência do Tribunal de Contas da União, referindo-o ao Aviso nº 752-SGS-TCU-Plenário, de 12/05/04 (GM.1987/2004-49), ativado a partir do

item 9.4.4 do acórdão nº 557/2004, nos autos do processo nº TC 005.888/2003-0;

c) à ciência da Consultoria-Geral da União, da Advocacia-Geral da União;

d) à ciência da Casa Civil da Presidência da República.

É o parecer conjunto, ora posto à apreciação superior.

À consideração de V. Sª.

Brasília, 28 de Junho de 2004.

Valdez Adriani Farias
Procurador Federal
Coordenador - CPALNP
valdez.farias@mda.gov.br

Joaquim Modesto Pinto Júnior
Advogado da União
Coordenador-Geral - CGAPJP
joaquim.modesto@mda.gov.br

Anexo

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO
CONSULTORIA JURÍDICA
CGAPJP – COORDENAÇÃO GERAL AGRÁRIA DE PROCESSOS JUDICIAIS E DE PESQUISAS JURÍDICAS
CPALNP - COORDENAÇÃO DE PROCESSOS AGRÁRIOS, LEGISLAÇÃO, NORMAS E PESQUISAS JURÍDICAS

INT.

PARECER CONJUNTO/CPALNP-CGAPJP/CJ/MDA/Nº 011/2004 (VAF/JMPJ)

MDA - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO
INST. NAC. DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA

ASS.: **DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA**
PRODUTIVIDADE OBTIDA MEDIANTE INFRAÇÃO OU ABUSO
FUNDAMENTO NOS INCISOS II, III E IV DO ART. 186 DA CF/88.

Adoto o PARECER CONJUNTO/CPALNP-CGAPJP/CJ/MDA/Nº 011/2004 (VAF/JMPJ), de 28/06/2004, pelos fundamentos nele contidos.

Entendo, contudo, que a imprescindibilidade de decreto presidencial para regular o procedimento de fiscalização conjunta só adviria se o Poder Judiciário viesse a firmar entendimento sobre a impossibilidade dessa regulação por meio dos demais atos infranormativos minutados.

Com essa consideração, proponho que fique sobrestado provisoriamente o encaminhamento – apenas - da proposta de decreto presidencial, e anuindo com todas as demais conclusões, propostas e minutas de encaminhamento, promovo o parecer e as minutas a ele anexas, excluindo a de decreto, à apreciação da autoridade ministerial.

Brasília, 16 de agosto de 2004.

Carlos Henrique Kaipper
Consultor Jurídico do MDA

Refletindo sobre o mundo rural para promover o desenvolvimento e a participação social

Um novo projeto de desenvolvimento para o país passa pela transformação do meio rural num espaço com qualidade de vida, acesso a direitos, sustentabilidade social e ambiental.

Ampliar e qualificar as ações de reforma agrária, as políticas de fortalecimento da agricultura familiar, de promoção da igualdade e do etnodesenvolvimento das comunidades rurais tradicionais. Esses são os desafios que orientam as ações do **Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural** (**NEAD**), órgão do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) voltado para a produção e difusão de conhecimento que subsidia as políticas de desenvolvimento rural.

O **NEAD** é norteado por duas agendas. Uma voltada para ampliar na sociedade o reconhecimento da importância e da legitimidade da reforma agrária e da agricultura familiar como bases para um novo projeto de desenvolvimento para o país. Outra, dirigida aos desafios e limites enfrentados pelo governo federal na implementação das políticas públicas.

Trata-se de um espaço de reflexão, divulgação e articulação institucional com diferentes centros de produção de conhecimento sobre o meio rural, nacionais e internacionais, como núcleos universitários, instituições de pesquisa, organizações não-governamentais, centros de movimentos sociais, agências de cooperação.

Em parceria com o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), o **NEAD** desenvolve um projeto de cooperação técnica intitulado “Apoio às Políticas e à Participação Social no Desenvolvimento Rural Sustentável”, que abrange um conjunto diversificado de ações de pesquisa, intercâmbio e difusão.

Estimular o processo de autonomia social

Ampliar e qualificar a participação dos atores sociais nos espaços de gestão das políticas de reforma agrária, de fortalecimento da agricultura familiar e das comunidades rurais tradicionais.

Debater a promoção da igualdade

Subsidiar a formulação e avaliação das políticas de promoção da igualdade de gênero, raça e etnia no âmbito do MDA, com destaque para a atuação junto às trabalhadoras rurais, comunidades quilombolas e populações indígenas.

Analisar os impactos dos acordos comerciais

Realizar estudos que contribuam para a atuação do MDA nos fóruns de discussão sobre as regras do comércio internacional e nas negociações de acordos de integração regional para preservar os interesses das comunidades rurais e a capacidade de implementar políticas públicas.

Difundir a diversidade cultural dos diversos segmentos rurais

Estimular o registro, a pesquisa e a divulgação das manifestações culturais das comunidades rurais, garantindo a elas instrumentos de preservação e ativação de seu patrimônio imaterial.

Construir uma rede rural de cooperação técnica e científica para o desenvolvimento

Um dos eixos articuladores das ações do **NEAD** é a constituição de uma rede de cooperação técnica e científica envolvendo instituições e centros de pesquisa, órgãos governamentais, organizações não-governamentais e movimentos sociais vinculados com a temática rural.

Busca-se estabelecer uma relação institucional e permanente, que contemple a diversidade regional e a interdisciplinaridade, valorize e integre o conhecimento produzido por essas instituições com o que é produzido pelos gestores públicos.

No centro da agenda estão as políticas públicas de desenvolvimento rural, com destaque para a reforma agrária, para o reordenamento territorial, o crédito rural, a assistência técnica e extensão rural, agroindustrialização e alternativas de comercialização e, ainda, a promoção da igualdade e o acesso a direitos como educação, saúde e cultura.

Com isso, o **NEAD** pretende criar um ambiente de intercâmbio e cooperação para a disponibilização de informações sobre o meio rural, a promoção e coordenação de estudos, pesquisas, e cursos efetivamente integrados com as políticas de desenvolvimento rural, sob coordenação do MDA e que contribuam para o fortalecimento da autonomia da população rural.

Democratizar o acesso às informações e ampliar o reconhecimento social da reforma agrária e da agricultura familiar

Coerente com a sua proposta de garantir e democratizar o acesso às informações e experiências, o **NEAD** vem organizando uma memória dinâmica sobre reforma agrária, agricultura familiar e desenvolvimento rural sustentável. No diálogo com outras entidades atuará como espaço de construção coletiva de sua política de comunicação, definindo estratégias e prioridades.

É uma forma de estimular o debate e a troca de experiências com instituições parceiras e com os demais segmentos da sociedade, contribuindo com o aperfeiçoamento das políticas de desenvolvimento rural e dando maior visibilidade aos conceitos e propostas sobre o setor.

A idéia é incentivar a produção e divulgação de textos, artigos, trabalhos e resultados de pesquisas de relevância, além de democratizar o acesso à informação e ampliar o debate nacional, garantindo uma participação ampla e qualificada na gestão das políticas públicas orientadas para o desenvolvimento territorial sustentável.

Projeto Editorial

O projeto editorial do **NEAD** abrange publicações das séries E***studos NEAD***, ***NEAD Debate***, ***NEAD Especial*** e ***NEAD Experiências***, o ***Portal NEAD*** e o boletim ***NEAD Notícias Agrárias***.

Publicações

Série *Estudos NEAD*: Reúne estudos elaborados pelo NEAD, por outros órgãos do MDA e organizações parcerias sobre variados aspectos relacionados ao desenvolvimento rural.

Série *NEAD Debate*: Apresenta temas atuais relacionados ao desenvolvimento rural que estão na agenda dos diferentes atores sociais ou que estão ainda pouco difundidos.

Série *NEAD Especial*: Inclui coletâneas, traduções, reimpressões, textos clássicos, compêndios, anais de congressos e seminários.

Série *NEAD Experiências*: Difunde experiências e iniciativas de desenvolvimento rural a partir de textos dos próprios protagonistas.

Portal

Um grande volume de informações é atualizado diariamente na página eletrônica **www.nead.org.br**, estabelecendo, assim, um canal de comunicação entre os vários setores interessados na temática rural. Todas as informações coletadas convergem para o **Portal NEAD** e são difundidas por meio de diferentes serviços.

A difusão e o intercâmbio de informações sobre o meio rural contam com uma biblioteca virtual temática integrada ao acervo de diversas instituições parceiras. Um catálogo *on line* também está disponível no Portal para consulta de textos, estudos, pesquisas, artigos e outros documentos relevantes no debate nacional e internacional.

Boletim

Para fortalecer o fluxo de informações entre os diversos setores que atuam no meio rural, o **NEAD** publica

semanalmente o boletim ***NEAD Notícias Agrárias***.
O informativo é distribuído para mais de 10 mil usuários, entre pesquisadores, professores, estudantes, universidades, centros de pesquisa, organizações governamentais e não-governamentais, movimentos sociais e sindicais, organismos internacionais e órgãos de imprensa.

Enviado todas as sextas-feiras, o boletim traz informações atualizadas sobre estudos e pesquisas, políticas de desenvolvimento rural, entrevistas, experiências, acompanhamento do trabalho legislativo, cobertura de eventos, além de dicas e sugestões de textos para fomentar o debate sobre o mundo rural.

Visite o Portal www.nead.org.br
Telefone: (61) 328 8661
E-mail: nead@nead.gov.br
Endereço: SCN Quadra 1 – Bloco C – Ed. Brasília Trade Center
5º andar – Sala 506 – 70711-901 Brasília/DF